



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Pour une meilleure préparation du budget des Communautés. — Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'article 235 — une compétence exclusive ou parallèle, I. E. SCHWARTZ. — La jurisprudence douanière de la Cour de Justice des Communautés européennes (1958-1975) (1^{re} partie), P. DAILLIER. — Vers quelle union européenne ?, R. TOULEMON et Parlement européen et constitution française, P. SABOURIN.

N° 197

JUIN 1976

LES FEMMES ET LE DROIT SOCIAL

Sommaire

INTRODUCTION

- Le point de non retour, par Françoise GIROUD, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de la Condition féminine
- Lutte de classe et libération des femmes, par Jeannette LAOT, Membre de la Commission exécutive de la C.F.D.T.
- La femme et son information, par Colette de MARGERIE, Secrétaire Général du Centre d'Information Féminin

EVOLUTIONS

- I. Le Comité du Travail Féminin et les réalités du travail des femmes, par Claude du GRANRUT, Secrétaire Général du Comité du Travail Féminin
 - Introduction au rapport sur les problèmes posés par le travail et l'emploi des femmes, par Eveline SULLEROT, Membre du Conseil Economique et Social
 - Vers une nouvelle condition de la femme au travail, par Jean-Marie COMBETTE, Inspecteur du Travail, Conseiller Technique au Cabinet du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Condition féminine
 - Les obstacles à l'application de la loi sur l'égalité de rémunérations entre les hommes et les femmes, par Marcelle DEVAUD, Membre du Conseil Economique et Social, Présidente du Comité du Travail Féminin
 - La jurisprudence internationale en matière de travail féminin, par David ANNOUSSAMY
- II. La femme et la Fonction Publique, par Catherine BERSANI, Administrateur civil au Secrétariat Général du Gouvernement, chargée de mission pour les affaires féminines dans la Fonction Publique
- III. La femme et la sécurité sociale, par Rolande RUELLAN, Administrateur civil au ministère du Travail
- IV. Le salaire maternel, par Cendra VERNAZ
- V. La femme et le divorce, par Christine CHANET, magistrat à l'Administration centrale du ministère de la Justice, Conseiller Technique au Cabinet du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Condition féminine
 - Les régimes complémentaires de retraite et la loi du 11 juillet 1975 portant réforme du divorce, par André MILAN, Ancien Président du Conseil d'Administration de l'A.G.I.R.C.

CONTESTATIONS

- Quelques réflexions sur l'action du Secrétariat d'Etat à la Condition féminine, par la LIGUE DU DROIT DES FEMMES (M.L.F.)

ANNEXES

I. Textes

- Loi n° 75-599 du 10 juillet 1975. — Loi n° 75-625 du 11 juillet 1975. — Décret n° 75-753 du 5 août 1975. — Décret n° 75-765 du 14 août 1975. — Décret n° 75-818 du 29 août 1975 portant publication de la convention de New York du 31 mars 1953, sur les droits politiques de la femme (texte joint de la convention)

II. Bilan de l'action du Secrétariat d'Etat à la Condition féminine (texte actualisé du bilan présenté par Françoise GIROUD, à l'occasion du premier anniversaire du Secrétariat d'Etat)

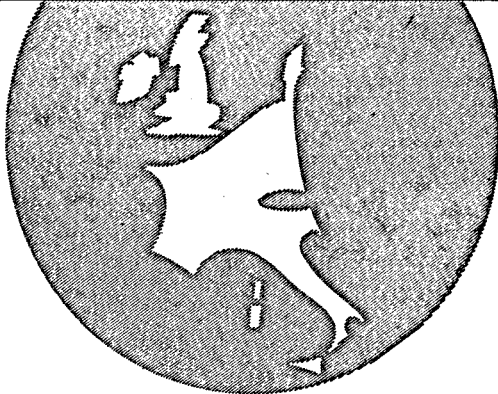
III. Le travail des femmes et l'enfant (extraits du rapport SULLEROT)

IV. Avis adopté par le Conseil Economique et Social sur le rapport SULLEROT (séance du 15 octobre 1975)

■ 128 PAGES 39 F

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, rue Soufflot — 75005 PARIS



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Numéro 197
Juin 1976

sommaire

problème du jour

- 277** Pour une meilleure préparation du budget des communautés.

l'économie et le social dans le marché commun

- 280** Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'article 235 — une compétence exclusive ou parallèle, par Ivo E. SCHWARTZ, Docteur en droit, LL. M. Harvard Directeur du rapprochement des législations, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.
- 291** La jurisprudence douanière de la Cour de Justice des Communautés européennes (1958-1975) (1^{re} partie), par Patrick DAILLIER, Maître de conférence agrégé, Université de Bretagne occidentale, Brest.
- 301** Vers quelle union européenne ? par Robert TOULEMON.
- 305** Parlement européen et constitution française, par Paul SABOURIN, Professeur de Droit public à l'Université de Paris.

actualités et documents

- 307** Communautés européennes.

© 1976 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.

Voir en page II les conditions d'abonnement ■



Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE
Bertrand HOMMEY
Jacques LASSIER
Michel LE GOC
Patrice LEROY-JAY

Jacques MAYOUX
Jacques MÉGRET
Paul REUTER
R. de SAINT-LEGIER
Jacques TESSIER

Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jacques VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 033-23-42

Abonnement 1976

France 198 F

Etranger 213 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

Régie exclusive des annonces pour la Suisse et le Liechtenstein :

L'Institut Publicitaire, « Les Garettes », 1295 Mies, près Genève. Tél. : (022) 55.34.11

Répertoire des annonceurs

Bons du Trésor, p. IV couv. — Cahiers de droit européen : Journée d'Etudes de Bruxelles, p. III couv. — Librairie Sociale et Economique (Droit Social) : Les Femmes et le Droit Social, p. II couv.

POUR UNE MEILLEURE PRÉPARATION DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS

« Le budget est traditionnellement pour les gouvernements une occasion privilégiée de dresser un programme d'action. C'est aussi un acte de prévision. Il traduit dans le concret des choix politiques qui se veulent en général aussi cohérents que possible. Si une telle définition devait être appliquée au budget de la Communauté européenne, force serait de constater que celui-ci reflète pour 1976 une singulière tendance au repli national. Davantage qu'une volonté louable d'austérité, ce budget 1976, tel qu'il est élaboré actuellement par les « Neuf », est placé sous le signe de l'incohérence » (1).

Les conditions dans lesquelles a été adopté le budget des Communautés européennes pour l'exercice 1976 ont soulevé tant de critiques, qu'elles ont débouché sur une réflexion sur les modalités d'élaboration du budget communautaire. Le résultat de ces réflexions est tout d'abord apparu dans ce dont sont convenus les Ministres des Affaires étrangères lors de leur réunion informelle de la Villa Marlia (18-19 octobre 1975). A cette occasion « les Ministres sont convenus d'avoir une réunion commune avec les Ministres des finances en vue de porter un jugement d'ensemble sur les problèmes relatifs au budget de la Communauté avant que le projet n'en soit adopté ».

Le Conseil des Communautés devait quelques jours plus tard faire sienne cette décision qui devait être complétée et précisée lors de la réunion du Conseil européen à Rome les 1^{er} et 2 décembre 1976.

En effet le Conseil européen s'est prononcé pour « la convocation annuelle d'une réunion conjointe des Ministres des Affaires étrangères et des Ministres des Finances qui procèdera à une appréciation globale des problèmes budgétaires de la Communauté ; il estime que le débat dans cette enceinte devrait porter sur la politique générale de la Communauté, assurer une plus grande cohésion entre les décisions sur les politiques à mener et les décisions budgétaires, et permettre progressivement une prévision pluriannuelle des dépenses conduisant à une meilleure répartition des ressources communautaires. Pour l'année prochaine, ce débat devrait avoir lieu dans le courant du mois d'avril, sur la base d'une communication de la Commission ».

Cette procédure a reçu sa première application au cours des mois de mars et avril 1976. La Commission a déposé le 10 mars une communication relative à l'appréciation globale des problèmes budgétaires de la Communauté. Le Comité des Représentants Permanents a, sur la base de cette communication, préparé la session jointe du Conseil

(1) J. L. GIRAUDY : Le budget 1976 des « Neuf » ne traduit pas la volonté de faire progresser la construction européenne. *Revue du Marché Commun*, novembre 1975, n° 190.



qui s'est déroulée à Luxembourg le 5 avril. Le Président en exercice du Conseil a, par la suite, informé la commission des budgets du Parlement des résultats de cette session.

Tout au cours du déroulement de cette procédure, il a été précisé qu'elle ne pouvait en rien empiéter sur la procédure budgétaire telle qu'elle résulte de l'article 203 du Traité instituant la CEE et qu'en conséquence, les compétences de la Commission pour l'établissement de l'avant-projet de budget et à plus forte raison les pouvoirs du Parlement ne pouvaient en aucune manière être affectés par cet exercice.

Cet exercice a permis à chaque Etat membre d'exprimer ses préoccupations quant à l'orientation des politiques à mener dans les différents secteurs, et qui sont appelées à trouver leur traduction dans le budget. Toutefois, les conclusions tirées par la Présidence n'ont pu, lors de cette session, être totalement approuvées par le Conseil. Il en est résulté un certain scepticisme sur cette procédure, scepticisme qui conduit à se demander s'il n'y a pas lieu d'en envisager l'application à l'avenir selon une procédure quelque peu différente, en faisant de cette session conjointe du Conseil le point de départ de la procédure budgétaire et en y associant donc le Parlement européen d'une manière qui pourrait être plus efficace qu'elle ne l'a été cette année.

Deux séries d'arguments peuvent être avancées en faveur d'une telle participation du Parlement à cette procédure.

Il est apparu au cours de cette session du 5 avril que le Conseil esquissait en quelque sorte un plan d'actions de la Communauté non seulement pour l'année budgétaire 1977 mais aussi à un peu plus long terme, en prévoyant par exemple pour le 1^{er} janvier 1978 la mise en œuvre intégrale du système des ressources propres, l'introduction d'une nouvelle unité de compte et la budgétisation de l'intégralité des prestations financières des Etats membres. Il nous semble que ce Conseil réunissant les ministres des Affaires étrangères et ceux des Finances sera appelé de plus en plus à l'avenir, à l'occasion de cette appréciation globale des problèmes budgétaires, à établir un programme d'actions de la Communauté. En effet au cours de cette session, le Conseil, et au sein de celui-ci plus spécialement les ministres des Affaires étrangères, compte tenu du rôle d'impulsion et de coordination qui a été reconnu au Conseil les réunissant, établira un bilan des politiques à mener dans les différents secteurs (2) et à la lumière de ce bilan il procédera

(2) Ceci est à rapprocher de la décision prise à la Villa Marlia de soumettre au Conseil (ministres des Affaires étrangères) une note de synthèse faisant le point de l'état d'avancement des travaux dans les différents secteurs de l'activité communautaire, plus particulièrement en ce qui concerne les sujets examinés par les conseils spécialisés.

ensuite à une appréciation globale des conséquences budgétaires de ces politiques. Autrement dit, faisant la synthèse de ce qui serait l'idéal dans chaque secteur et des contraintes financières, le Conseil établira en réalité une sorte de programme d'actions qui aura ultérieurement sa traduction dans le budget qui deviendra alors, comme le souhaite le Parlement, un instrument politique privilégié de l'action communautaire.

Il nous semble que de même que les parlements nationaux sont appelés à approuver les programmes d'actions des gouvernements, programmes qui trouvent ensuite leur traduction financière dans le budget, le Parlement européen compte tenu de l'aspect définition d'un programme d'actions que ne manquera pas ainsi de revêtir le résultat des délibérations précitées du Conseil, devrait de même être appelé à donner son avis sur ce programme. Toutefois, cette opération qui se fait en général en deux phases distinctes sur le plan national pourrait, au niveau communautaire, compte tenu du cadre budgétaire dans lequel se déroulerait l'élaboration de ce programme d'actions, se faire dans le seul cadre de la procédure budgétaire en tenant compte du rôle de la Commission dans cette procédure.

Il y a tout lieu à notre avis de se féliciter de ce qu'enfin il semble que la Communauté veuille se doter d'un programme d'actions dont l'actuelle absence est sans doute à l'origine du reproche fréquemment adressé à cette Communauté de manquer de dessein politique.

En effet si au niveau communautaire la Commission, lors de son entrée en fonction puis chaque année lors de la présentation du rapport général, précise également les domaines dans lesquels elle a l'intention d'agir dans les mois suivants, il ne s'agit là que du programme d'action de la Commission, mais malheureusement pas d'un programme d'actions de la Communauté.

Il a semblé, un moment, que ce programme d'actions de la Communauté pourrait résulter des décisions prises par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement lors de leurs réunions. Les communiqués publiés à l'issue des Conférences de La Haye (décembre 1969), de Paris (octobre 1972 et décembre 1974) constituent de réels programmes d'actions. Il a été souvent fait remarquer que nombre de ces décisions ou invitations n'avaient pas été suivies d'effets. C'est peut-être pourquoi les orientations dégagées par le Conseil européen revêtent désormais un caractère plus ponctuel qui, dès lors, ne peuvent constituer un véritable programme d'actions de la Communauté.

Cette lacune est donc désormais en voie d'être comblée et on voit mal comment le Conseil, composé de représentants d'Etats, pourrait refuser

que le programme d'actions qu'il aura établi soit soumis à l'approbation du Parlement européen.

Un autre argument peut être également employé pour plaider en faveur de la participation du Parlement européen à cette procédure d'appréciation globale des problèmes budgétaires.

Cet argument part de la nécessité d'une bonne préparation de l'avant-projet de budget. Certes, les parlements nationaux n'interviennent guère directement dans l'élaboration des projets de budget que leur soumettent les gouvernements. Cette pratique ne peut être invoquée à notre avis pour exclure sur le plan communautaire la participation du Parlement européen de cette procédure d'appréciation globale. En effet, l'autorité budgétaire qui est unicéphale sur le plan national, à savoir le Parlement, est bicéphale sur le plan communautaire, à savoir le Parlement européen et le Conseil. Ceci est vrai dans le cadre actuel du traité du 22 avril 1970 où il appartient au Conseil de fixer le montant des dépenses obligatoires et au Parlement européen celui des dépenses non obligatoires, cette Institution arrêtant ce faisant le budget. Ceci demeure vrai une fois le traité du 22 juillet 1975 entré en vigueur, la répartition finale des pouvoirs sur les dépenses obligatoires et non obligatoires demeurant la même, le Parlement européen ayant cependant en sus le pouvoir de rejeter globalement le budget. Il convient

de tirer certaines conséquences du fait que l'autorité budgétaire est bicéphale. En effet, il serait relativement anormal que le Conseil, une des parties de cette autorité budgétaire, puisse, dans les conditions que nous avons décrites plus haut, procéder à une appréciation globale de l'ensemble des problèmes budgétaires, toutes catégories de dépenses confondues, tandis que l'autre partie de l'autorité budgétaire serait totalement exclue de cette procédure d'appréciation.

Faute d'une telle participation, l'avant-projet de budget risque d'être empreint dès le départ d'un déséquilibre qui se trouvera vraisemblablement dans le budget définitif, déséquilibre qui proviendra de ce que seules les préoccupations du Conseil auront pu être exprimées avant l'élaboration de cet avant-projet.

Ces différentes considérations nous conduisent à suggérer que le Conseil, après qu'il aura procédé à cette appréciation globale sur la base de la communication de la Commission, transmise également au Parlement, en communique les résultats à cette Institution et la défende en séance plénière. Ceci permettrait au Parlement, au Conseil et à la Commission d'avoir un débat approfondi sur ce qui doit être la politique de la Communauté. Il appartiendrait ensuite à la Commission de tirer les leçons de ce débat lors de l'établissement de l'avant-projet de budget.

LE POUVOIR NORMATIF DE LA COMMUNAUTE, NOTAMMENT EN VERTU DE L'ARTICLE 235 - UNE COMPÉTENCE EXCLUSIVE OU PARALLÈLE (*)

Ivo E. SCHWARTZ

*Docteur en Droit, LL.M. (Harvard),
Directeur du rapprochement des législations.
Commission des Communautés européennes,
Bruxelles*

(*) Conférence prononcée le 19 septembre 1975 au congrès des sociétés allemande et autrichienne de droit comparé et de la société scientifique de droit européen à Munich.

SOMMAIRE

Introduction

I. — L'article 235.

1. Faculté ou obligation d'agir ?
2. Nécessité d'une action de la Communauté.
3. But de l'article 235.

II. — Les règles attributives de compétences, y compris l'article 235.

4. Principes et système du Traité.
 - a) Compétence matérielle de la Communauté.
 - b) Compétence fonctionnelle des institutions de la Communauté.
 - c) L'article 235 dans le système d'attribution de compétences du Traité.
 - d) Résultat.
5. Aptitude de la Communauté à accomplir sa mission.
 - a) Unité de l'action normative de la Communauté.
 - b) Sauvegarde du droit communautaire.
 - c) Unité de l'ordre juridique communautaire.
 - d) Unité de la Communauté et de ses institutions.

III. — Synthèse

Introduction

On s'est rarement interrogé, jusqu'à présent, sur la portée éventuelle du traité CEE et notamment de son article 235 en ce qui concerne la répartition du pouvoir normatif entre les institutions de la Communauté, d'une part, et les gouvernements des Etats membres, agissant de concert par la conclusion d'accords internationaux, d'autre part. C'est à cette question, qui a pris de plus en plus de relief, surtout dans le domaine de l'uniformisation du droit, que nous consacrerons le présent exposé.

L'évolution s'est amorcée en 1970, lorsque la Commission a soumis au Conseil sa proposition, fondée sur l'article 235, d'un statut des sociétés anonymes européennes (1). Deux ans et demi plus tard, les neuf chefs d'Etat ou de gouvernement, réu-

(1) Commission des Communautés européennes, proposition d'un règlement du Conseil portant statut des sociétés anonymes européennes, 24 juin 1970, J.O. n° C 124 du 10 octobre 1970, avec exposé des motifs dans le supplément au *Bulletin 8-1970 des Communautés européennes*, Bruxelles.

nis à Paris, ont déclaré qu'« il est indiqué d'utiliser aussi largement que possible toutes les dispositions des traités, y compris l'article 235 du traité de la CEE » (2). En décembre 1972, la Commission a proposé au Conseil une directive, fondée sur les articles 43 et 100, concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des montants indûment versés dans le cadre de la politique agricole commune, des prélèvements agricoles et des droits de douane (3). Cette directive était destinée à remplacer une convention entre les Etats membres, qui était déjà en cours de préparation à l'époque (4). La Commission a mis en garde contre la conclusion de cette convention en faisant valoir qu'elle serait incompatible avec le traité CEE. Selon la Commission, l'affaire relevait de la compétence exclusive de la Communauté. En avril 1973, la Commission a transmis au Conseil une proposition de règlement (5), fondée sur l'article 235 et visant à remplacer partiellement et à élargir sur le plan géographique la convention de Naples conclue en 1967 entre les Etats membres originaires et entrée en vigueur, selon le cas, en 1970 ou en 1972, pour l'assistance mutuelle entre les administrations douanières respectives (6). En mai 1975, la Commission a présenté au Conseil sa proposition modifiée de statut des sociétés anonymes européennes (7). Le Conseil en a entrepris l'examen en octobre 1975. Il s'agit de la proposition d'uniformisation du droit la plus importante et la plus vaste qui ait jamais été formulée jusqu'à présent en vertu de l'article 235.

A l'heure actuelle, pour chaque convention qui n'a pas encore abouti, la Commission examine avec soin la question de savoir s'il n'est pas possible et, dès lors, nécessaire de la remplacer par une directive ou un règlement de la Communauté qui seraient arrêtés notamment en vertu des articles 100 ou 235 du Traité.

(2) Point 15, dernier paragraphe, de la déclaration solennelle adoptée à la conférence des chefs d'Etat ou de gouvernements des Etats membres de la Communauté élargie, *Bulletin des Communautés européennes*, n° 10, 1972, p. 24.

(3) COM (72), 1578 final, non reproduit au J.O. A la suite de l'avis émis par le Parlement européen et par le Comité économique et social, la proposition a été légèrement modifiée : COM (73) 936 final du 13 juin 1973.

(4) Cf. réponse de la Commission à la question écrite n° 774/74, J.O. n° C 108 du 15 mai 1975, p. 30.

(5) Proposition de règlement du Conseil relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités compétentes des Etats membres et entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations communautaires en matière douanière et agricole, J.O. n° C 100 du 22 novembre 1973, p. 30.

(6) BGBl-II (1970) 66 = BZBlI. 1970, p. 240.

(7) Bulletin des Communautés européennes, supplément 4-1975.

Nous citerons à titre d'exemple les avant-projets d'une convention relative à un droit européen des marques (8), d'une convention sur la répression des infractions dans certains domaines du droit communautaire (9) et d'une convention sur la responsabilité et la protection en matière pénale des fonctionnaires des Communautés européennes (10).

La question qui se pose est la suivante : est-il admissible, sur le plan juridique, que les gouvernements des Etats membres négocient et concluent entre eux des conventions non prévues par le traité CEE (11), alors que ce même traité, et notamment ses articles 100 ou 235, confèrent un pouvoir normatif aux institutions de la Communauté ?

Notre thèse est celle-ci : dès lors que, pour une question donnée, le Traité attribue un pouvoir normatif aux institutions de la Communauté et que les conditions de mise en œuvre de ce pouvoir sont réunies, les gouvernements des Etats membres ne sont pas en droit de régler cette question entre eux par la voie d'une convention internationale. A partir de ce moment, les institutions de la Communauté ont une compétence exclusive pour légiférer dans le domaine en question. Toute idée de choix entre la procédure communautaire et la procédure internationale se trouve ainsi exclue, même si les institutions de la Communauté n'ont pas encore exercé leur pouvoir.

Il convient de souligner d'emblée qu'il ne s'agit pas ici de délimiter la compétence de la Communauté par rapport au pouvoir que détiennent les divers Etats membres de légiférer librement en droit interne, mais par rapport au pouvoir des Etats membres de légiférer en commun, en vertu de leur capacité d'agir en droit international, c'est-à-dire de négocier entre eux en dehors ou, tout au plus, « dans le cadre » du Conseil par le truchement de leurs gouvernements respectifs d'adopter des résolutions, de conclure des accords, protocoles, conventions ou traités et, le cas échéant, de les faire ratifier par leurs parlements respectifs et de

(8) Publiée par la Commission des Communautés européennes, Luxembourg, 1973 : cf. p. 2, dernière phrase : de l'introduction de la Commission. Voir aussi : SCHWARTZ, *Zur Politik der Europäischen Kommission im Hinblick auf eine Europa-Marke*, GRUR Int., 1975, p. 71 (72-73).

(9) Document des services de la Commission XI/737/74, rev. 1.

(10) Document des services de la Commission XI/733/74.

(11) En ce qui concerne les conventions prévues par le traité CEE (article 20, paragraphe 1 et article 220), voir en bref sous 2 et sous II 4 d ; pour plus de détails, cf. SCHWARTZ, in : von der Groeben, von Boeckh, Thiesing, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 2^e édition, Baden-Baden, 1974, vol. 2, article 220, note III 1 et 3, b ainsi que VIII 2.c.a.a, in fine.



les mettre en œuvre au niveau national. Ce qui est en cause ici, c'est la délimitation horizontale entre le pouvoir de légiférer de la Communauté et celui des Etats membres agissant en commun, entre le pouvoir normatif s'appuyant sur le droit communautaire et celui qui se fonde sur le droit international, et non pas la délimitation verticale entre le pouvoir de légiférer appartenant à la Communauté et le pouvoir normatif national de chaque Etat membre (12).

Sur ce dernier point, aussi longtemps que la Communauté n'a pas exercé son pouvoir, rien ne s'oppose, en principe, à ce qu'un Etat membre réalise, de son propre mouvement, des objectifs de la Communauté en légiférant au niveau national. En ce sens, tout Etat membre dispose d'un pouvoir normatif « parallèle » : l'article 102 du Traité en est d'ailleurs une confirmation en droit positif.

I. — Article 235

Abordons maintenant l'article 235. Cette disposition se prononce-t-elle sur le problème de la compétence ? Il nous semble que ses termes, sa finalité, les articles fondamentaux du Traité et son système même permettent de l'affirmer et que l'article 235 confère une compétence normative exclusive aux institutions de la Communauté dès lors que les conditions qui y sont énoncées sont réunies.

1. — FACULTÉ OU OBLIGATION D'AGIR ?

Un premier élément réside dans le caractère impératif de l'article 235. Cette disposition n'est pas facultative, mais doit au contraire être appliquée lorsque les conditions d'une telle application sont remplies. En effet, le texte stipule que « le Conseil (...) prend les dispositions appropriées », et non pas que « le Conseil peut prendre » de telles dispositions. En cela, cet article se distingue de l'article 95, paragraphe 1, du traité CECA, où l'on peut lire : « cette décision ou cette recommandation peut être prise » (13).

(12) Au sujet de cette dernière question, cf. *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, XVI, p. 69 (p. 80, point 4) (Affaire 40-69, Bollmann, croupons de dinde) et *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, XVI, p. 451 (459, point 4) (Affaire 74/69, Krohn).

(13) Pour cette seule raison déjà, il n'est pas possible de suivre EHRING, in : von der Groeben, von Boeckh, Thiesing, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 2^e édition, Baden-Baden, 1974, vol. 2, art. 235, note I.1 (p. 750-751) lorsque, se prévalant notamment de l'article 95, premier paragraphe du traité CECA et de la pratique observée à son égard, il admet le « libre choix » entre une décision du Conseil en vertu de l'article 235 et une décision des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil.

En réalité, le traité CEE fait une distinction linguistique tout à fait claire entre l'obligation d'agir qu'il impose dans certains cas aux institutions, toujours énoncée au présent de l'indicatif (14), et le simple pouvoir d'action (dispositions facultatives) qu'il leur confère dans d'autres cas (15).

Lorsque les conditions énumérées à l'article 235 même sont réunies, le Conseil et la Commission ne sont donc pas seulement habilités à arrêter ou à proposer les dispositions appropriées, mais ils sont tenus de le faire, que l'on se réfère au langage du Traité en général ou au texte de l'article en question. Dès lors qu'ils ont affirmé la nécessité d'une action de la Communauté en vue de réaliser l'un des objets de celle-ci, ils n'ont pas la faculté de ne pas faire usage des compétences que leur attribue l'article 235 et de confier aux Etats membres agissant en commun le soin d'intervenir. La marge d'appréciation dont disposent les institutions de la Communauté dans l'examen de la nécessité de leur action en vue de réaliser l'objectif disparaît dès le moment où ces institutions ont constaté que toutes les conditions d'application de l'article 235 sont réunies.

Jusqu'à présent, la doctrine n'a pas encore analysé ces problèmes en détail (18). Récemment, Hallstein a noté (17), au sujet de l'article 235 : « La

(14) Cf. en particulier les articles 43 paragraphe 2, 49, 51, 54 paragraphes 2 et 3, 56 paragraphe 2, 57 paragraphes 1 et 2, 63 paragraphe 2, 66, 69, 70 paragraphe 1, 75 paragraphe 1, 79 paragraphe 3, 87, 90 paragraphe 3, 99, 100, 101, 103 paragraphe 3, 112 paragraphe 1, et 113.

(15) Les articles 7 paragraphe 2 et 84 paragraphe 2 sont particulièrement intéressants à cet égard. Le Traité prévoit en outre les dispositions facultatives suivantes : article 14 paragraphe 7, 25 paragraphe 3, 26 paragraphe 1, 28 deuxième et troisième phrases, 33 paragraphes 5 et 8, 41, 42 paragraphe 2, 43 paragraphe 3, 44 paragraphe 4 dernier alinéa, 55 paragraphe 2, 59 paragraphe 2, 70 paragraphe 2 dernier alinéa, 71 paragraphes 3, 73 paragraphe 1 dernier alinéa et paragraphe 2, 79 paragraphe 2 et paragraphe 3, dernier alinéa, 81 paragraphe 3, 93 paragraphe 2 deuxième et troisième alinéas, 94, 101 deuxième alinéa, deuxième phrase, 103 paragraphe 2, 107 paragraphe 2, 108 paragraphe 3 dernier alinéa, 109 paragraphe 2 deuxième phrase et paragraphe 3, 115 deuxième alinéa, 121, 126, 201 troisième alinéa, 203 paragraphe 5 premier alinéa, 203 bis paragraphe 5 deuxième et quatrième alinéas, 204 deuxième alinéa, 223 paragraphe 3.

(16) Ainsi IPSEN : *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, 1972, paragraphe 20/37 et 39, p. 433, considère manifestement que l'article 235 est une disposition facultative ; il en va de même pour GERICHKE : *Allgemeine Rechtsetzungsbefugnisse nach Artikel 235 EWG-Vertrag*, Hambourg, 1970, 19 ; cf. aussi VON DONNERSMACK : *Planimmanente Krisensteuerung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Frankfurt/Main, Berlin, 1971, p. 55.

(17) *Die Europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf, Vienne, 1973, p. 319.

formule 'le Conseil (...) prend' constitue un impératif juridique, qui signifie : le Conseil doit prendre ». Quant à *Lagrange*, il a précisé, à propos du texte français (18) : « En français, l'emploi en pareil cas de l'indicatif présent implique obligation : « prend » veut dire « doit prendre ». Donc, il existe évidemment dans chaque cas un pouvoir d'appréciation quant à la nécessité de l'action envisagée, mais si cette nécessité est reconnue, les moyens de la réaliser doivent être mis sur pied dans le cadre communautaire, et non dans un cadre interétatique ».

De son côté, la *Cour de justice* a tranché de la manière suivante dans l'affaire « Accord européen sur les transports routiers » (19) : « bien que l'article 235 permette au Conseil de prendre toutes « dispositions appropriées » également dans le domaine des relations extérieures, cet article ne crée aucune obligation, mais confère au Conseil une faculté dont le non-exercice ne saurait affecter la validité d'une délibération ».

La *Cour de justice* n'a malheureusement pas motivé son opinion. L'arrêt est toutefois construit de telle sorte que la *Cour* n'a eu à se prononcer sur l'article 235 qu'après avoir reconnu implicitement l'existence d'une compétence exclusive de la Communauté fondée sur d'autres dispositions du Traité ou sur des actes juridiques pris dans le cadre de ces dispositions et après avoir rejeté l'idée d'une équivalence entre une action de la Communauté et une action, même commune, des Etats membres. Sans doute a-t-elle donc cru pouvoir se contenter, au sujet de l'article 235, d'une phrase laconique, dont la portée réelle pour l'avenir pourrait être de préciser que l'article 235 autorise le Conseil, le cas échéant, à arrêter les dispositions appropriées également dans le domaine des relations extérieures.

Ce qui est surprenant, en revanche, c'est l'affirmation selon laquelle l'article 235 « ne crée aucune obligation, mais confère au Conseil une faculté » (20). Le Conseil avait seulement contesté la nécessité d'une action de la Communauté et non pas le

caractère impératif de la disposition dès lors que cette nécessité est admise. C'est pourquoi il est tout à fait possible que la *Cour de justice*, en parlant simplement de l'attribution d'une faculté, ait pensé à la marge d'appréciation que le critère de la nécessité donne incontestablement aux institutions de la Communauté et qui atténue le caractère impératif de cette disposition — pour autant que celui-ci soit reconnu. La Commission n'avait d'ailleurs mis en cause la non-application de l'article 235 par le Conseil qu'à titre subsidiaire et n'avait elle-même formulé aucune proposition en vertu de cet article, de sorte que le Conseil n'aurait même pas été en mesure de statuer en se fondant sur lui.

Comme par le passé (21), la *Commission* a en tout cas défendu la thèse selon laquelle la Communauté est tenue d'agir lorsqu'une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté, l'article 235 ne laissant dès lors aucune place à un choix politique sur le point de savoir s'il vaut mieux agir par voie intergouvernementale ou par voie communautaire. Cette thèse est encore celle de la Commission aujourd'hui (22).

Dans sa plaidoirie relative à cette affaire, le *Conseil*, à son tour, n'a pas allégué qu'il lui fallait tout d'abord examiner si une action des Etats membres n'était pas suffisante. Une telle interprétation de l'article 235, qui serait allée dans le sens de la subsidiarité, ne lui paraissait pas contraignante. Le Conseil a admis que sa liberté d'appréciation porte exclusivement sur la nécessité éventuelle d'une action communautaire. A partir du moment où cette nécessité est reconnue, le Conseil considère donc, lui aussi, qu'il y a obligation d'agir pour la Communauté.

(18) L'avenir institutionnel de la Communauté européenne, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1974, p. 88 (p. 93).

(19) *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, XVII, p. 263 (p. 283, point 95) (affaire 22-70), suivant en cela l'avocat général, *ibid.*, p. 293.

(20) *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, XVII, p. 263 (p. 282, point 95) (AETR). KAPTEYN et VERLOREN VAN THEMATAAT : Introduction to the law of the European Communities after the Accession of New Member States, Londres, Deventer, Alphen aan den Rijn, 1973, p. 122 note 1, ont réagi avec indignation à cette phrase. « As this ill-advised and highly disputable statement is not supported by any arguments, one may hope that the Court will not persist in its opinion ».

(21) Question écrite n° 20 de M. Vredeling à la Commission de la Communauté économique européenne, J.O. n° 108 du 7 juin 1967, p. 2150-2151, point 1 de la réponse : « L'article 235 vise le cas où le traité, tout en assignant à la Communauté un objet déterminé, n'a pas prévu les moyens d'action pour réaliser celui-ci. Dans un tel cas, le Conseil (...) est appelé (...) à prendre les dispositions nécessaires (...) ». (Les mots soulignés le sont par l'auteur).

(22) Cf. par exemple la réponse de la Commission à la question écrite n° 46/75 de M. Maigaard, J.O. n° C 285 du 13 décembre 1975, p. 27-28, où l'on peut lire au point 3 : « Toutefois, la Commission peut indiquer à l'honorable parlementaire que c'est, en particulier, pour réaliser les objectifs de la Communauté dans les domaines de la politique industrielle, de la politique de l'énergie et de la recherche — en dehors des domaines couverts par les traités CECA et Euratom —, de la politique de l'environnement, de la politique régionale, de la politique économique et financière qu'il peut être nécessaire de recourir à l'article 235 du traité CEE ». (Les mots soulignés le sont par l'auteur).



2. — NÉCESSITÉ D'UNE ACTION DE LA COMMUNAUTÉ

Il y a un deuxième argument en faveur de la thèse de la compétence exclusive des institutions de la Communauté pour légiférer en vertu de l'article 235 dès lors que les conditions qui y sont énoncées sont réunies. Si l'on se reporte au texte de cette disposition, la nécessité d'une action communautaire en vue de réaliser l'un des objets de la Communauté ne dépend pas de la question de savoir si les Etats membres ont atteint ou peuvent et veulent atteindre l'objectif par la voie d'une convention internationale. Les cas où il est permis ou nécessaire de recourir au pouvoir des Etats membres de légiférer par la voie de conventions internationales sont toujours mentionnés expressément par le Traité. On n'en voudra pour témoignage que l'article 20 premier alinéa, et l'article 220, mais aussi les articles 167, 216, 224 et 236 du Traité CEE, ainsi que les articles 11 et 14 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. L'article 235 du traité CEE n'énonce, quant à lui, aucune prescription ou option de ce genre ; il ne saurait donc être question de lui faire dire qu'il confère une compétence parallèle aux Etats membres agissant conjointement.

En revanche, il est parfaitement possible que l'objectif de la Communauté ait déjà été atteint dans les divers Etats membres ou puisse tout aussi bien l'être, sans difficultés particulières, grâce à des mesures unilatérales prises au niveau national. Dans un tel cas et lorsqu'il ne paraît pas indispensable de fixer cette situation par du droit communautaire, la nécessité d'une action de la Communauté disparaît. Le Traité prévoit, dans de nombreuses dispositions que les Etats membres arrêtent de telles mesures individuelles et unilatérales en vue d'atteindre un de ses objectifs (23) et n'y fait du reste pas obstacle par ailleurs. Toutefois, lorsque de telles mesures ne suffisent pas, l'article 235 prescrit que les objectifs soient réalisés par les institutions de la Communauté et par la procédure communautaire, et non, par conséquent, par des conventions multilatérales des gouvernements et par la procédure intergouvernementale.

3. — BUT DE L'ARTICLE 235

Nous en venons ainsi à un troisième argument que l'on peut tirer de l'article 235, c'est-à-dire son but. Si l'on se reporte à son libellé, l'article 235 cherche à combler les lacunes qui peuvent appa-

raître entre les objectifs déclarés de la Communauté et les pouvoirs attribués aux institutions pour les réaliser. Si tel est bien le cas, il n'est pas concevable que les auteurs du traité aient voulu laisser la possibilité qu'une telle lacune soit comblée par la coopération intergouvernementale plutôt que par une action des institutions de la Communauté. L'article 235 du traité CEE cherche précisément à exclure une telle option.

Lorsqu'il apparaît nécessaire qu'un objectif de la Communauté soit réalisé par une action communautaire parce que les divers Etats membres, pris isolément, ne peuvent ou ne veulent pas le réaliser, l'article 235 vise à faire en sorte que, même en cas de lacune en matière d'attribution de compétences, l'on agisse, légifère et dise le droit dans le cadre des conditions et garanties juridiques et institutionnelles particulières de cette même Communauté. Une telle lacune ne doit pas être comblée grâce au droit international, dans des conférences intergouvernementales, mais précisément par du droit communautaire dérivé, grâce à l'action combinée des institutions de la Communauté. Comme pour tous les autres pouvoirs d'action conférés par le traité, il s'agit ici d'aboutir à ce que les intérêts de la Communauté et de tous ses membres soient assurés dans des conditions optimales sur le plan économique, juridique, institutionnel et politique.

Il serait donc contraire à l'esprit de cette disposition — qu'elle soit impérative ou non — que ce soient tantôt la Communauté, tantôt les Etats membres, tantôt peut-être les deux à la fois qui agissent, surtout si cela devait se faire selon le principe du « premier arrivé, premier servi ». En réalité, le sens de cet article est de conférer expressément aux institutions communautaires les compétences nécessaires à la réalisation des objectifs de la Communauté et d'obliger ces institutions à les exercer, compte tenu de la marge d'appréciation dont elles disposent quant à la nécessité d'une action.

Ces compétences ne doivent et ne peuvent par conséquent appartenir ou être confiées à nul autre. L'article 235 ne constitue ni une barrière ni une garantie de statu quo de 1958 en faveur des Etats membres agissant conjointement. L'applicabilité de cet article et, par conséquent, l'étendue matérielle des pouvoirs retenus par les Etats membres agissant conjointement dépendent en fait uniquement de la réunion des conditions qui y sont énoncées.

En revanche, aussi longtemps et pour autant que les institutions compétentes en vertu de l'article 235, c'est-à-dire la Commission et le Conseil, ne jugent pas — ou pas encore — « nécessaire » qu'un objectif de la Communauté soit réalisé par leur action, mais l'estiment simplement utile, opportun ou souhaitable, l'article 235 ne s'applique pas, de sorte qu'il y a place pour une action conjointe des Etats membres.

(23) Cf. en particulier les articles 5 premier alinéa première phrase, 11, 12, 13, 16, 23, 27, 31, 32, 33, 34 paragraphe 2, 37, 53, 62, 95, 102 et 221.

II. — Les règles attributives de compétences, y compris l'article 235

Tout ce qui vient d'être dit vaut aussi pour les autres dispositions qui attribuent le pouvoir de légiférer par voie de règlement ou de directive. Nous songeons principalement aux articles 43 paragraphe 2, 49, 51, 54 paragraphe 3 littéra g), 56 paragraphe 2, 57, 66, 75, 99, 100, 101 et 113. Ces dispositions sont, elles aussi, formulées à « impératif juridique ». Elles ne contiennent pas non plus une réserve qui laisse subsister la possibilité d'une action normative conjointe des Etats membres. Elles aussi, enfin, visent à faire en sorte que les objectifs de la Communauté soient atteints le mieux possible par un droit, par des institutions et par une procédure qui lui soient propres.

4. — PRINCIPES ET SYSTÈME DU TRAITÉ

Nous en venons maintenant à un quatrième argument en faveur de la compétence exclusive que l'article 235 confère aux institutions de la Communauté : il réside dans les dispositions énoncées dans la première partie du Traité, sous le titre « Les principes », aux articles 2, 3, 4 et 5. A notre avis, ces dispositions, jointes aux pouvoirs d'action attribués par le Traité, font apparaître les deux volets de la compétence communautaire et la délimitation de cette compétence par rapport à celle des Etats membres agissant conjointement.

a) Compétence matérielle de la Communauté

En vertu de l'article 2, la Communauté — et non les Etats membres agissant conjointement — a pour mission de promouvoir la réalisation des objectifs du Traité qui y sont définis. Aux termes de l'article 3, les objectifs énoncés à l'article précédent sont réalisés par la voie d'une « action de la Communauté », et non par une intervention conjointe des Etats membres. L'article 4 paragraphe 1 première phrase, est plus clair encore, puisqu'il parle des « tâches confiées à la Communauté » ; il part donc manifestement du principe d'une répartition des compétences entre la Communauté et l'ensemble des Etats membres, certaines tâches étant confiées à la Communauté par le traité CEE. L'article 5 premier alinéa deuxième phrase le confirme en obligeant expressément les divers Etats membres à faciliter à la Communauté « l'accomplissement de sa mission ». Les Etats membres ne pourraient pas s'acquitter de cette obligation si la mission en question était en même temps une de celles qui relèvent de leur action conjointe. Lorsque les Hautes

Parties Contractantes n'ont exceptionnellement pas voulu attribuer une tâche à la seule Communauté, ils l'ont expressément stipulé dans le Traité, ainsi qu'en témoignent les articles 2, 3 littéra g), 6, 103, 105 et 145, qui confient aussi bien à la Communauté qu'aux Etats membres entre eux le soin de rapprocher et de coordonner les politiques économiques de ces mêmes Etats membres.

Les objectifs et tâches énoncés aux articles 2 et 3 permettent de discerner l'étendue et les limites de la compétence matérielle de la Communauté. Au lieu de faire l'objet d'une énumération systématique par secteur d'action, cette compétence est donc déterminée par les objectifs fixés impérativement par le Traité et, notamment, par ses articles 2 et 3.

b) Compétence fonctionnelle des institutions de la Communauté

A cette compétence matérielle de la Communauté (objectifs à atteindre), le Traité adjoint une compétence fonctionnelle des institutions de la Communauté (réalisation de ces objectifs). En d'autres termes, la compétence que la Communauté tire de sa mission se double de la compétence conférée à ses institutions pour accomplir cette mission, c'est-à-dire principalement de leur pouvoir normatif. L'article 4 paragraphe 1 première phrase précise que « la réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par une Assemblée, un Conseil, une Commission, une Cour de justice », et donc par nul autre.

Cette réalisation, cette action n'est pas fonction de la nature de la tâche, mais des attributions conférées par le Traité. L'article 4 paragraphe 1 distingue nettement les « tâches confiées à la Communauté » (première phrase) et les « attributions (...) confiées » (deuxième phrase) à ses institutions.

L'article 3 stipule que l'action de la Communauté s'accomplit « dans les conditions prévues par le présent traité », c'est-à-dire qu'au lieu de découler des pouvoirs que détiennent les gouvernements des Etats membres en dehors du Traité, elle résulte de la mise en œuvre des pouvoirs que le traité CEE, y compris son article 235, attribue aux institutions de la Communauté. L'article 4 paragraphe 1 deuxième phrase se montre plus précis encore que l'article 3, puisqu'il indique que ces attributions sont uniquement celles qui sont « confiées par le présent traité ». Par conséquent, la deuxième phrase, en corrélation avec la norme attributive de compétences, règle non seulement le rapport des institutions communautaires entre elles, mais encore vis-à-vis des Etats membres (24). Lorsque,

(24) Pour un avis identique voir GERIQUE (cf. note 16 ci-dessus), p. 102.



dans le traité CEE, une compétence est expressément attribuée à une institution de la Communauté, elle ne lui revient pas seulement par rapport aux autres institutions communautaires, mais aussi vis-à-vis des gouvernements des Etats membres agissant conjointement. Si tel n'était pas le cas, cette compétence ne lui serait pas « conférée » (« conferite », « conferred upon it », « zugewiesen », « verleende »). La deuxième phrase n'énonce aucune réserve permettant de supposer que d'autres organes encore sont compétents, qu'il s'agisse de la Communauté ou de l'ensemble des Etats membres.

Enfin, il convient de considérer cette « attribution de compétences » (pour reprendre les termes de l'article 234) aux institutions de la Communauté en corrélation avec l'injonction d'appliquer le Traité donnée à l'article 4 paragraphe 1 deuxième phrase (« Chaque institution agit... ») et avec la première phrase de ce même paragraphe, qui précise que c'est aux institutions communautaires qu'incombe la « réalisation des tâches » confiées à la Communauté. Ces dispositions impératives seraient dénuées de sens si elles-mêmes et les règles attributives de compétences du Traité n'étaient applicables que sous réserve que les Etats membres, agissant conjointement, n'exercent pas le même pouvoir.

En « confiant » des tâches à la Communauté et en « conférant » des attributions à ses institutions pour les réaliser, l'article 4 paragraphe 1 indique clairement que le fait générateur de ces pouvoirs ne réside pas dans leur exercice : par conséquent, les Etats membres agissant conjointement cessent de détenir de tels pouvoirs, non pas seulement à partir du moment où ils sont exercés par les institutions communautaires, mais dès l'instant où les conditions prévues par la règle attributive de compétences du Traité sont réunies dans le cas d'espèce. Dès ce moment, pour reprendre les termes de la Cour de justice, ces compétences sont « transférées à la Communauté », de sorte que, même si elles ne sont pas exercées, elles ne retournent pas à l'ensemble des gouvernements des Etats membres. L'article 113 paragraphe 4 confirme cette interprétation en distinguant clairement les « compétences qui (...) sont attribuées par le présent article » au Conseil et leur « exercice » par ce dernier.

L'objection selon laquelle les règles attributives de compétences du Traité ne sauraient lier que le Conseil agissant en tant qu'institution communautaire, mais en aucun cas, précisément, les gouvernements des Etats membres agissant conjointement sur une base autre que les pouvoirs découlant du traité CEE (25), est dénuée de tout fonde-

ment. Elle néglige en premier lieu le fait qu'il n'y a plus de pouvoir extérieur au Traité dès lors que, par ce même Traité, les Etats membres ont transféré un pouvoir normatif à la Communauté (domaine du possible). Elle méconnaît, en deuxième lieu, que le traité CEE, y compris ses règles attributives de tâches et de compétences, ne lie pas seulement le Conseil, mais aussi les gouvernements des Etats membres agissant conjointement en dehors ou « dans le cadre » du Conseil en vertu de leur pouvoir — dans la mesure où ils l'ont retenu — de conclure des accords internationaux (domaine du permis). En troisième lieu, cette objection ne tient pas compte du fait que, si les Etats membres exerçaient une compétence attribuée aux institutions de la Communauté, ils enfreindraient deux des impératifs de l'article 5, à savoir qu'ils sont tenus de prendre toutes mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant du Traité et de faciliter à la Communauté — et donc aussi à ses institutions — l'accomplissement de sa mission (domaine de l'obligation).

c) L'article 235 dans le système d'attribution de compétences du Traité

L'article 235 fait partie, lui aussi, des règles attributives de compétences visées à l'article 4 paragraphe 1 deuxième phrase (26). En effet, cette disposition s'inscrit dans « le présent Traité » et confère des « attributions » aux institutions communautaires (article 4 paragraphe 1 deuxième phrase) : « (...) le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées » (article 235). L'article 4 ne prévoit pas que les compétences attribuées par le Traité peuvent revêtir un caractère général ou spécial selon l'objet et la nature de l'acte juridique, mais ne connaît que les « attributions qui lui (= à chaque institution) sont conférées par le présent Traité » et les couvre par conséquent toutes. L'existence de l'article 235 et le fait qu'il soit couvert par l'article 4 montrent que les Etats membres étaient disposés à aller au-delà des limites définies dans les règles spécifiques d'attribution de compétences et à ne pas se réserver d'exercer conjointement tous les autres pouvoirs en recourant au droit international, mais à conférer expressément aux institutions communautaires les pouvoirs supplémentaires dont

(25) ZULEEG : Les répartitions de compétences entre la Communauté et ses Etats membres, in : La Communauté et ses Etats membres, Colloque organisé à l'Université de Liège, Liège, La Haye, 1973, p. 23 (p. 29) ; *Idem*, Das

Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, Cologne, 1969, p. 240 ; GERIQUE (cf. note 16 ci-dessus), p. 119. Dans son analyse de l'ouvrage de Zuleeg, VON SIMSON appelle une telle action une « transgression de la constitution » (« Verfassungsdurchbrechung »), *Europa-Recht*, 1970, p. 185 (p. 190).

(26) Pour un avis identique, voir GERIQUE (cf. note 16 ci-dessus), p. 104.

celles-ci pourraient avoir besoin pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté (27).

Outre leurs attributions spécifiques, les institutions communautaires disposent donc de pouvoirs d'action subsidiaires leur permettant d'atteindre des objectifs de la Communauté lorsque le Traité n'a précisément pas prévu de telles attributions spécifiques. La dimension matérielle et formelle de ces pouvoirs d'action dépend uniquement du but à atteindre et de la tâche à accomplir, et non pas l'inverse. A la compétence matérielle de la Communauté lorsqu'il s'agit d'accomplir une tâche ou de réaliser un objectif du Traité correspond, par conséquent, un système souple et ouvert sur l'avenir d'attribution de pouvoirs fonctionnels ou normatifs aux institutions de la Communauté. Dès lors que l'article 235 attribue certaines compétences aux institutions communautaires, il ne saurait être question d'interpréter l'étendue de ces compétences d'une manière plus restrictive que ne le veulent le libellé et le but de cette disposition pour la seule raison que les pouvoirs d'action conjointe des gouvernements des Etats membres en droit international s'en trouveraient réduits d'autant (28).

Enfin, il convient encore de signaler que certaines des attributions spécifiques ressemblent, en réalité, à des attributions générales : c'est par exemple le cas des articles 43 paragraphe 2, 57, 75, 100, 101 et 113. Ou elles ne contiennent aucune restriction quant à la matière (articles 100 et 101), ou bien elles visent, en des termes très généraux, un grand nombre d'activités et de professions diverses (article 57 et article 66 conjointement avec l'article 57), ou encore elles n'énoncent aucune restriction quant à la nature de l'acte juridique autorisé et concernent en outre des secteurs entiers de l'économie (article 43 paragraphes 2, 75 et 113). Pour sa part, l'article 235 n'attribue pas une compétence générale, mais une compétence délimitée par quatre critères : réalisation de l'un des objets de la Communauté, dans le fonctionnement du Marché commun, nécessité d'une action de la Communauté pour réaliser cet objectif, absence des pouvoirs d'action requis à cet effet. En revanche, l'article 235 n'énonce aucune restriction quant à la matière ni quant à la nature de l'acte juridique permis.

d) Résultat

En conclusion, il résulte des dispositions de principe examinées ci-dessus en corrélation avec les

(27) Opinion déjà avancée par GERIQUE (cf. note 16 ci-dessus), p. 104-105.

(28) A. M. HOLCH : Entscheidungen im Rahmen auf Art. 100 EWGV gestützter Richtlinien, NJW, 1968, p. 1548 (p. 1552).

pouvoirs d'action conférés par le Traité y compris son article 235, c'est-à-dire du système du Traité, que les gouvernements des Etats membres agissant conjointement sur le terrain du droit international ne disposent pas, tant que les institutions communautaires n'ont pas exercé leurs attributions, d'une compétence parallèle à celle de ces institutions. Si les Etats membres pouvaient, eux aussi, dans une conférence internationale ou par l'intermédiaire des représentants de leurs gouvernements respectifs, réunis au sein du Conseil, négocier ou conclure des accords internationaux sur la même matière et notamment une convention, ils empêcheraient le Conseil, la Commission et le Parlement européen d'exécuter une tâche confiée à la Communauté en vertu des articles 2 et 3 et d'agir dans la limite des attributions qui leur sont conférées par le Traité, y compris son article 235 — ou, du moins, ils les gêneraient dans cette action. On se trouverait ainsi en présence d'une violation de la règle de répartition des compétences énoncée à l'article 4 et de la règle spécifique d'attribution de compétences (par exemple, l'article 100 ou l'article 235). Le système du Traité veut que l'on s'efforce de réaliser les objectifs de la Communauté par les moyens de cette même Communauté, sauf lorsque le Traité prescrit ou n'exclut pas une action unilatérale des Etats membres (cf. les nombreuses injonctions et interdictions adressées par le Traité à chaque Etat membre) parce que et dans la mesure où une telle action suffit à atteindre l'objectif, et sauf lorsque, en plus des pouvoirs qu'il attribue aux institutions il prescrit expressément soit une coordination directe entre les Etats membres (article 6 paragraphe 1, 103 paragraphe 1, 105), soit une action législative de l'ensemble des Etats membres (article 20 premier alinéa, 220). Ce n'est que dans ces cas exceptionnels que l'on peut admettre qu'il y a compétence parallèle des gouvernements agissant conjointement.

5. — APTITUDE DE LA COMMUNAUTÉ A ACCOMPLIR SA MISSION

Nous en venons ainsi à un cinquième et dernier argument : l'aptitude de la Communauté et de ses institutions à remplir leur mission se trouverait compromise, l'unité de la Communauté et de son ordre juridique serait perdue et la portée du droit communautaire serait singulièrement amputée si les gouvernements des Etats membres avaient conjointement un pouvoir normatif parallèle en une matière donnée tant que les institutions communautaires n'auraient pas exercé leurs compétences à cet égard. Le risque serait alors que les gouvernements fassent usage aussi largement et aussitôt que possible de leur compétence parallèle afin de pouvoir, autant qu'il se peut, au gré des opportunités et pour



des motifs politiques ou autres, écarter les institutions communautaires et entraver leur développement, court-circuiter l'action normative de la Communauté, éviter les prescriptions matérielles gênantes du droit communautaire et échapper aux règles du traité CEE sur la mise en œuvre et le contrôle du droit communautaire dérivé ou sur la protection juridique, etc., bref, afin d'obtenir de la Communauté une liberté de manœuvre aussi grande que possible.

a) Unité de l'action normative de la Communauté

La première institution écartée serait la Commission, elle dont le rôle est de préparer et de déterminer le contenu et la forme des dispositions à prendre, elle qui détient le monopole de proposition pour sauvegarder les intérêts et le droit de la Communauté, elle qui est responsable devant le Parlement européen, elle, enfin, dont la fonction est à la fois celle d'un moteur, d'un médiateur et à nouveau d'un gardien des intérêts et du droit communautaire au sein du Conseil.

Il ne serait pas moins préoccupant d'écarter le Conseil, institution et législateur de la Communauté en vertu des règles établies par le traité CEE, et de le remplacer par une conférence diplomatique, gouvernementale ou ministérielle, une conférence de hauts fonctionnaires nationaux, une assemblée de représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil, etc.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer les garanties politiques, matérielles et juridiques qu'offrent la consultation du Parlement européen ainsi que l'existence, les pouvoirs et la jurisprudence de la Cour de justice.

Un exemple instructif nous est livré par le projet, déjà mentionné ci-dessus, de convention entre les gouvernements des Etats membres des Communautés européennes pour l'assistance mutuelle en matière de recouvrement de droits de douane, taxes sur le chiffre d'affaires, assises, autres taxes de consommation, ainsi que de certains versements et perceptions en matière agricole (29). Ce projet, élaboré par les chefs des administrations douanières des Etats membres sans la participation de la Commission, était sur le point d'être signé, de telle sorte que la Commission s'est finalement vue dans l'obligation d'inviter officiellement les gouvernements à suspendre leurs travaux en la matière.

b) Sauvegarde du droit communautaire

Un autre risque est que de telles conventions ou décisions de droit international prévoient, sur le plan matériel ou institutionnel, des solutions qui soient incompatibles avec le traité CEE, différent

(29) Cf. note 4 ci-dessus.

de celles qui y sont préconisées, demeurent en retrait par rapport à elles, ne correspondent qu'en partie aux orientations du Traité ou ne fassent pas ou guère usage des possibilités qu'il offre.

Le projet de protocole relatif à l'application différée des dispositions sur l'épuisement des droits attachés au brevet communautaire et aux brevets nationaux constitue un exemple de texte incompatible avec le Traité ; ce projet, qui avait été élaboré par des experts des neuf gouvernements, ne coïncidait pas avec les vues des représentants de la Commission, d'ailleurs confirmées ensuite par la Cour de justice (30).

Quant à la convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales, signée le 29 février 1968 (31), et au projet de convention sur la fusion internationale de sociétés anonymes (32), ils contiennent des exemples de dispositions qui s'écartent du traité CEE ou qui, d'après certains, lui sont même quelquefois contraires.

c) Unité de l'ordre juridique communautaire

Sans doute l'existence de telles conventions entre les Etats membres n'affecte-t-elle en rien, du point

(30) Reproduit dans : Conseil des Communautés européennes, projet de convention relative au brevet européen pour le Marché commun et documents annexes, Luxembourg, 1973, p. 251-255, ainsi que dans le document préparatoire n° 28 de la conférence de Luxembourg sur le brevet communautaire, du 17 novembre au 15 décembre 1975, document du Conseil n° 635/75 du 15 mai 1975, p. 135-137. La Commission a pris fermement position contre ce projet et contre d'autres propositions incompatibles avec le traité CEE dans deux avis formels, fondés sur l'article 155 et en date des 4 avril 1974 et 26 septembre 1975 (JO n° L 109 du 23 avril 1974, p. 34 et n° L 261 du 9 octobre 1975, p. 26). Ce n'est qu'à la conférence de Luxembourg elle-même que le protocole et d'autres propositions contraires au Traité ont été écartés, à l'issue de négociations difficiles. Cf. la convention signée le 15 décembre 1975, articles 32 et 81, J.O. n° L 17 du 26 janvier 1976.

(31) Supplément au *Bulletin* n° 2-1969 des Communautés européennes, articles 3, 4 et 9, avec rapport de Goldman, Rapport concernant le projet de convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales, document 8106/IV/1/65, Bruxelles, sans indication d'année (1965), p. 6-7 et 9-13 ; cf. par exemple, pour une analyse détaillée, BOETTICHER : Die Anerkennung von Handelsgesellschaften und juristischen Personen in EWG-Bereich, thèse de doctorat, Göttingen, 1973, p. 143-200 et, plus particulièrement, p. 166, 170-171, 173, 175 et 197 ; DROBNIG : Das EWG-Übereinkommen über die Anerkennung von Gesellschaften und juristischen Personen, AG, 1973, p. 90 (p. 92, 94, 95-96 et 98), 125 (129) ; STEIN : Harmonization of European Company Laws, New York, 1971, p. 406-408.

(32) *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 13-73, article 1 et rapport Goldman, *ibid*, p. 39-45 et 115-119 avec exposé des opinions divergentes des gouvernements sur la compatibilité des diverses solutions avec les articles 58 et 7 du Traité CEE ; en ce qui concerne la doctrine, on se reportera par exemple à LOUSSOUARN : La concentration des entreprises dans la Communauté européenne, *Revue critique de droit international privé*, 1974, p. 235 (p. 248-255).

de vue juridique, la validité du droit communautaire primaire et dérivé et n'en altère-t-elle pas la portée (33). Il n'en demeure pas moins que l'apparition, à côté du droit communautaire, d'un droit ayant son caractère propre et se traduisant par des accords internationaux, et notamment par des conventions, entrave ou empêche pratiquement l'extension du droit communautaire dérivé, soulève de nombreux problèmes et brise l'unité de l'ordre juridique communautaire.

d) Unité de la Communauté et de ses institutions

Enfin, il y a lieu de craindre qu'une incorporation ultérieure des accords ou des conventions internationales dans les procédures, dans le système institutionnel et dans le droit de la Communauté ne se produise sans doute qu'exceptionnellement.

Il est exact que la Commission s'efforce actuellement de remplacer la Convention de Naples, que nous avons mentionnée ci-dessus et qui a été conclue en dehors de l'article 220 du Traité, par un règlement fondé sur l'article 235 (34), mais les résistances et les difficultés sont considérables. Lorsqu'il s'agit de conventions d'une grande importance pratique et administrative et que leur préparation exige de nombreuses années, une telle incorporation ne se heurtera que trop souvent à de sérieux obstacles temporels, techniques et politiques, sauf lorsque l'élaboration du texte n'est pas encore arrivée à un stade avancé.

D'importants domaines du Marché commun risquent ainsi d'être soustraits de facto, une fois pour toutes, à la compétence matérielle de la Communauté, instituée par les articles 2 et 3, et au pouvoir normatif attribué aux institutions communautaires par l'article 235.

Un des facteurs qui contribuent incontestablement à créer ce risque d'un déplacement durable de compétences au détriment de la Communauté est que les conditions énoncées dans les règles attribuant de telles compétences aux institutions communautaires ne peuvent bien souvent être considérées comme réunies, de par leur nature même, qu'à partir d'un certain stade de développement du Marché commun. En ce sens, il est vain d'affir-

mer la compétence exclusive des institutions communautaires sans tenir compte du problème de l'exercice de cette compétence : en effet, cette compétence n'est réelle qu'à partir du moment où tous les critères de la règle attributive sont réunis, ce qui signifie qu'elle n'existe donc pas nécessairement depuis le 1^{er} janvier 1958, par exemple. Jusqu'au moment où ces conditions sont remplies, il paraît incontestable que les Etats membres sont habilités à agir conjointement par la voie de conventions internationales et de prévenir ainsi une action de la Communauté. Par ailleurs, si la compétence exclusive des institutions communautaires était clairement définie et reconnue par tous dans la pratique, notamment parmi ces institutions elles-mêmes, on pourrait aboutir, à l'avenir, à un recours plus modéré aux conventions.

La Convention du 15 décembre 1975 relative au brevet européen pour le Marché commun (35) offre un exemple des problèmes auxquels nous nous sommes bornés ici à faire allusion et illustre la mise sur pied d'une organisation intergouvernementale nouvelle et autonome n'ayant que peu de liens avec le système institutionnel de la Communauté.

III. — Synthèse

Le résultat de notre analyse est le suivant : dès lors que, pour une question donnée, le Traité attribue un pouvoir normatif aux institutions de la Communauté et que les conditions de mise en œuvre de ce pouvoir sont réunies, les gouvernements des Etats membres ne sont pas en droit de régler cette question entre eux par la voie d'un accord international (traité, convention, protocole, acte, déclaration, etc.). A partir de ce moment, les institutions de la Communauté ont une compétence exclusive pour légiférer dans le domaine en question. Toute idée de choix entre la procédure communautaire et la procédure internationale se trouve ainsi exclue, même lorsque les institutions de la Communauté n'ont pas encore exercé leur pouvoir.

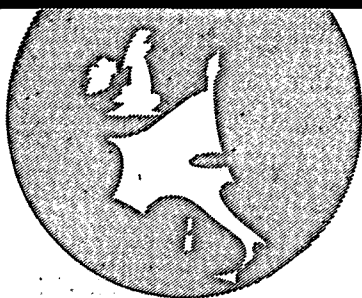
Ce résultat découle des éléments suivants :

1) Les termes de l'article 235 et le langage du Traité en général font de cette disposition une règle impérative. Par conséquent, à partir du moment où les institutions de la Communauté considèrent que toutes les conditions énumérées dans cette disposition sont réunies, elles n'ont pas la faculté de ne pas faire usage des compétences qui leur

(33) « (...) parce que les deux sources de droit appartiennent à des systèmes de légalité différents et que le droit communautaire ne contient aucune disposition permettant que des conventions internationales conclues ultérieurement entre les Etats membres viennent le supplanter ». SASSE : Zur auswärtigen Gewalt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *Europa Recht*, 1971, p. 208 (p. 229). Cf. aussi WERBKE : Staatliche und gemeinschaftliche Kompetenz zum völkerrechtlichen Handeln, *NJW*, 1971, p. 2103 (2106).

(34) Cf. notes 5 et 6 ci-dessus.

(35) J.O. n° L 17 du 26 janvier 1976.



sont attribuées et de confier aux Etats membres agissant conjointement le soin d'intervenir. Il en va de même pour les autres pouvoirs normatifs conférés par le traité CEE.

2) Si l'on se reporte au texte de l'article 235, la nécessité d'une action communautaire en vue de réaliser l'un des objets de la Communauté ne dépend pas de la question de savoir si les Etats membres ont atteint ou peuvent et veulent atteindre l'objectif par la voie d'une convention internationale. Il en va de même pour les autres pouvoirs normatifs conférés par le traité CEE. Les cas où il est permis ou nécessaire de recourir au pouvoir des Etats membres de légiférer par la voie de conventions internationales sont toujours, mentionnés expressément par le Traité.

3) Si l'on se reporte à son libellé, l'article 235 cherche à combler les lacunes qui peuvent apparaître entre les objectifs déclarés de la Communauté et les pouvoirs attribués aux institutions pour les réaliser. Si tel est bien le cas, il n'est pas concevable que les auteurs du Traité aient voulu laisser la possibilité qu'une telle lacune soit comblée par la coopération intergouvernementale plutôt que par une action des institutions de la Communauté. L'article 235 du traité CEE cherche précisément à exclure une telle option.

4) En revanche, aussi longtemps et pour autant que les institutions communautaires ne jugent pas — ou pas encore — nécessaire qu'un objectif de la Communauté soit réalisé par leur action, mais l'estiment simplement utile, opportun ou souhaitable, l'article 235 ne s'applique pas, de sorte qu'il y a place pour une action conjointe des Etats membres.

5) Les autres règles attributives de compétences législatives, énoncées au traité CEE, visent, elles aussi, à faire en sorte que les objectifs de la Communauté soient atteints le mieux possible par un droit, par des institutions et par une procédure qui lui soient propres.

6) Il ressort du libellé des articles 2, 3, 4 et 5 que les tâches définies aux articles 2 et 3 sont en principe confiées à la seule Communauté. Une compétence cumulative de la Communauté et des Etats membres entre eux est prévue par les articles 2, 3 (littéra g), 6, 103, 105 et 145 pour le rapprochement progressif et la coordination des politiques économiques des Etats membres.

7) On peut déduire du texte que l'article 4 paragraphe 1 première phrase que la réalisation des tâches confiées à la Communauté est en principe assurée par les seules institutions communautaires.

8) Il ressort du texte de l'article 3 et de l'article 4 paragraphe 1 deuxième phrase que les institu-

tions communautaires ne sont habilitées à légiférer que lorsque le Traité leur attribue un tel pouvoir.

Par conséquent, la deuxième phrase, en corrélation avec la norme attributive de compétences, règle non seulement le rapport des institutions entre elles, mais encore vis-à-vis du pouvoir des Etats membres de conclure des accords ou des conventions entre eux sur la même matière.

9) La notion d'« attributions (...) conférées » aux institutions communautaires, utilisée à l'article 4 paragraphe 1 exprime clairement que le fait générateur de ces attributions ne réside pas dans leur exercice : par conséquent, les Etats membres agissant conjointement cessent de détenir de tels pouvoirs, non pas seulement à partir du moment où ils sont exercés par les institutions communautaires, mais dès l'instant où les conditions prévues par la règle attributive de compétences du Traité sont réunies dans le cas d'espèce.

10) L'existence de l'article 235 et le fait qu'il soit couvert par l'article 4 montrent que les Etats membres étaient disposés à aller au-delà des limites définies dans les règles spécifiques d'attribution de compétences et à ne pas se réserver d'exercer conjointement tous les autres pouvoirs en recourant au droit international, mais à conférer expressément aux institutions communautaires les pouvoirs supplémentaires dont celles-ci pourraient avoir besoin pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté.

11) En conclusion, il résulte des dispositions de principe énoncées aux articles 2, 3, 4 et 5, en corrélation avec les pouvoirs d'action conférés par le Traité y compris ses articles 100 et 235, c'est-à-dire du système du Traité, que les gouvernements des Etats membres agissant conjointement sur le terrain du droit international ne disposent pas, tant que les institutions communautaires n'ont pas exercé leurs attributions, d'une compétence parallèle à celle de ces institutions.

12) Si les gouvernements des Etats membres avaient, conjointement, un tel pouvoir normatif, l'efficacité et l'unité de la Communauté, de ses institutions et de son droit seraient compromises.

De nombreux éléments plaident donc contre la thèse selon laquelle les gouvernements des Etats membres ont un pouvoir parallèle de légiférer par la voie du droit international sur une matière qui relève de la compétence de la Communauté tant que les institutions communautaires n'ont pas exercé les attributions que le traité CEE leur confère à cet égard. En plus des arguments juridiques tirés des dispositions du Traité, l'unité de la Communauté, de ses institutions et de son droit exige que les institutions communautaires détiennent le monopole de cette faculté.

LA JURISPRUDENCE DOUANIÈRE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1958-1975) (*)

Patrick DAILLIER

*Maître de conférence agrégé,
Université de Bretagne occidentale, Brest*

SOMMAIRE

OBSERVATIONS PRELABLES

TABLE DES ARRETS PERTINENTS (1958-1975)

PREMIERE PARTIE : PROBLEMES GENERAUX

A) CHAMP D'APPLICATION DU DROIT DOUANIER COMMUNAUTAIRE

I) PROBLEMES DOUANIERS ET POLITIQUES COMMUNES

- a) Reconnaissance d'une logique propre aux techniques douanières ;
- b) Le plus souvent, la technique douanière ne doit que servir les finalités propres de ces mêmes politiques communes.

II) LES ELEMENTS CONSTITUTIFS DE LA POLITIQUE DOUANIERE

III) ETENDUE MATERIELLE D'APPLICATION DES REGLES ET MECANISMES DOUANIERS COMMUNAUTAIRES

B) SOURCES DU DROIT DOUANIER COMMUNAUTAIRE

- a) Les normes d'origine « interne » ;
- b) Les normes d'origine « externe ».

C) L'INTERPRETATION DES REGLES DOUANIERES COMMUNAUTAIRES PAR LA C.J.C.E.

- a) Les moyens d'interprétation des actes communautaires ;
- b) Les méthodes d'interprétation ;
- c) Les directives de fond en matière d'interprétation

D) LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES INSTANCES COMMUNAUTAIRES ET LES AUTORITES NATIONALES EN MATIERE DOUANIERE

I) LE PARTAGE DES TACHES DE REGLEMENTATION ET D'EXECUTION

- a) Champ d'application et portée de la compétence des organes communautaires ;
- b) Champ d'application et portée de la compétence douanière des Etats membres ;
- c) Conséquences de ce partage des tâches en matière de responsabilité extra-contractuelle.

(*) Cette étude sera répartie sur plusieurs numéros successifs. Nous fournissons dans ce numéro la première partie, Chapitre A.



II) LE PARTAGE DES TACHES DE CONTROLE JURIDICTIONNEL

- a) Les principes de solution ;
- b) Compétence d'interprétation de la C.J.C.E.
- c) Les juridictions nationales doivent trancher tous les points en litige dont la solution dépend soit des circonstances de l'espèce, soit d'appréciations concrètes.

E) CARACTERISTIQUES GENERALES DES NORMES DOUANIERES COMMUNAUTAIRES

- a) L'applicabilité directe de ces normes ;
- b) Les normes et notions douanières doivent être appliquées de manière uniforme dans toute la communauté ;
- c) Conditions de validité des normes douanières communautaires.

DEUXIEME PARTIE :

ELUCIDATION PAR LA C.J.C.E. DES CONCEPTS ET REGIMES DOUANIERS

A) LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DOUANIERE

I) LA NOTION DE DROIT DE DOUANE

II) LA NOTION DE TAXE D'EFFET EQUIVALENT

- a) Existe-t-il une ou des notions de taxe d'effet équivalent selon les types d'échanges commerciaux concernés ?
- b) La délimitation négative des taxes d'effet équivalent à des droits de douane.
- c) La définition positive de la taxe d'effet équivalent à un droit de douane.

III) LA NOTION DE RESTRICTIONS QUANTITATIVES

IV) LA NOTION DE MESURES D'EFFET EQUIVALENT A DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES

- a) Définition ;
- b) Champ d'application.

B) LE CLASSEMENT DES MARCHANDISES DANS LE TARIF DOUANIER COMMUN

- a) Premier temps : l'interprétation des positions tarifaires ;
- b) Deuxième temps : la vérification d'une adéquation satisfaisante entre le sens de la rubrique sélectionnée, au sein du tarif, et la nature du produit taxé.

C) LA PROCEDURE DU DEDOUANEMENT

- a) Les « actes-conditions » ;
- b) Le régime douanier du dédouanement.

CONCLUSION

Observations préalables

Le dépouillement systématique de la jurisprudence de la Cour a été conduit avec la préoccupation de retenir toutes les prises de position, même d'une portée minimale pour le règlement de l'espèce, intéressant les concepts ou la politique douanière. C'est ce qui explique la longueur de la liste des arrêts retenus (cf en annexe). Dans certains cas limites, seules les conclusions des avocats généraux permettent de saisir clairement en quoi l'arrêt tranche *implicitement* un problème de droit douanier. Phénomène qui s'explique aisément par les conditions de mise en place du « marché commun ». Instrument de la politique des échanges commerciaux avec l'étranger — et, à ce titre, système juridique directement nécessaire à la réalisation de l'union tarifaire puis douanière — le droit douanier est aussi l'instrument des « projections extérieures » des politiques internes (agricole, industrielle, etc) : il est donc fait recours à ses concepts, en dehors des exigences de la politique commerciale, au prix éventuellement d'une adaptation, sinon même d'une distorsion, à des objectifs spécifiques qu'il convient de préciser.

L'intensité de l'activité juridictionnelle communautaire en matière douanière, traduite par la progression irrégulière du nombre des arrêts de la Cour, n'est pas l'effet du hasard.

Certes, la masse des arrêts pertinents en matière douanière varie sensiblement d'une année « judiciaire » à l'autre : aucun en 1959-1960, un seul arrêt en 1964 et en 1967, une vingtaine en 1970 et en 1973. La tendance générale est cependant assez nette : de 1961 à 1967, la moyenne est très basse (1) ; à partir de 1968, elle s'établit autour d'une dizaine d'arrêts. Cette accélération s'explique en grande partie par l'établissement du tarif douanier commun (nombreuses demandes de décision préjudicielle en interprétation des positions tarifaires). Explication qui incite à placer la césure plutôt en 1970 qu'en 1968, l'année 1968 apparaissant comme une exception* par rapport à la période

(1) Exception de portée limitée, dans la mesure où 5 arrêts portent sur l'article 95 traité CEE (impositions intérieures), qui sont retenus ici parce qu'ils contribuent à préciser la délimitation entre impositions intérieures et taxes d'effet équivalent à des droits de douane.

1958-1969, où l'essentiel des problèmes douaniers posés devant la Cour concernent les procédures destinées à favoriser la libre circulation intracommunautaire, en vertu des engagements de la période transitoire. Dès 1970, avant même que se manifestent les répercussions du passage à une politique commerciale commune, se font sentir les effets de la politique agricole commune et de l'harmonisation des politiques douanières.

Outre ces considérations de fond, il convient de ne pas négliger les effets de la discipline imposée par la Cour aux juridictions nationales soit par sa jurisprudence relative à l'obligation d'un recours préjudiciel — sur la base de l'art. 177 —, soit par la formulation même de ses arrêts, dont le caractère abstrait favorise leur utilisation comme précédents par les juridictions nationales.

Sur le plan qualitatif :

Pendant la période de transition, les questions douanières étaient évoquées plutôt dans la perspective de l'adaptation nécessaire des législations douanières nationales aux exigences de l'union tarifaire et douanière, donc dans leur application aux frontières « intracommunautaires » plus qu'à leur mise en œuvre aux frontières de la Communauté avec les pays tiers. D'où l'importance quantitative de la jurisprudence consacrée à certaines techniques particulières des politiques douanières (la définition des taxes et restrictions quantitatives prohibées) et à la recherche de principes communs dans les pratiques nationales relatives à l'interprétation des normes douanières. Recherche qui apparaît le plus souvent, d'ailleurs, dans les argumentations des parties et les conclusions des avocats généraux et dont seules les conclusions sont implicitement retenues par les arrêts de la Cour.

Ce n'est que très progressivement et par le biais d'abord des incidences douanières de certaines politiques communes « en flèche » par rapport aux progrès d'ensemble de la construction européenne, qu'il est pris position sur la politique douanière communautaire et sur ses instruments juridiques. Il n'y a pas lieu de s'en étonner puisque jusqu'en 1969, comme le rappelait la Commission dans l'affaire 12-70 (Rec. 1970, p. 910), il n'existait pas une législation douanière propre de la Communauté.

Dans ces conditions, est-il opportun de considérer l'ensemble de la période comme un tout homogène et quelle portée accorder aux précédents jurisprudentiels de la période de transition ? Est-il légitime de retenir les solutions jurisprudentielles dégagées à propos des législations douanières nationales comme des précédents — ou même seulement des indices — des solutions qui seront retenues par la Cour à propos des mêmes techniques, lorsque celles-ci seront mises en œuvre dans

le cadre de la politique communautaire ? L'extrapolation ne saurait être automatique : en ce qui concerne les réglementations nationales au cours de la période de transition, la position de la Cour était en grande partie commandée par deux facteurs : l'existence de dispositions expresses et précises dans le traité, les exigences de la mise en place de l'union tarifaire puis douanière. Désormais ce sont les prescriptions beaucoup plus ambiguës du traité sur l'orientation de la politique commerciale commune (aff. 2 et 3/69) et la finalité générale d'une part des règles de droit communautaire dérivé, d'autre part des engagements économiques internationaux des Communautés (invocation en particulier des principes du Gatt : aff. 14-69, Rec. 1969 ; aff. 72-69 et 74-69, Rec. 1970 ; aff. 9-73, Rec. 1973) qui détermineront les principes d'interprétation de la Cour en la matière. Il convient donc d'être attentif à ce changement de perspective, pour saisir correctement la tendance générale de la jurisprudence communautaire et la portée de cette jurisprudence dans sa phase initiale. L'ambiguïté de la période de transition, à cet égard, réside dans le fait que certaines hypothèses alors considérées comme des applications de réglementations douanières peuvent, en tout ou en partie, être aujourd'hui analysées comme des obstacles commerciaux au sein d'un marché unique (atténuation de la signification politique des frontières intracommunautaires).

De plus en plus se manifeste le besoin de distinguer les problèmes douaniers qui subsistent dans les échanges intracommunautaires — dont la solution résulte souvent de la valeur prééminente accordée par la Cour à l'objectif de libre circulation, surtout des produits industriels — et ceux qui existeront toujours dans les échanges avec les pays tiers. Ce qui conduit la Commission et les avocats généraux à relever « qu'il ne serait pas exclu que la même mesure concrète puisse faire l'objet d'une appréciation différente selon le type d'échanges considéré » (obs. de la Comm. in aff. 21-75, Schroeder-Stadt Köln, Rec. 1975, p. 911).

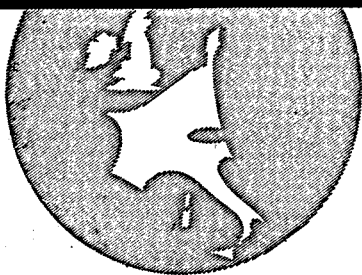
Première partie :

Problèmes généraux

A. CHAMP D'APPLICATION DU DROIT DOUANIER COMMUNAUTAIRE

I. — PROBLÈMES DOUANIERS ET POLITIQUES COMMUNES

Les solutions contradictoires retenues par la Cour illustrent l'ambiguïté des rapports entre poli-



tique douanière et autres politiques économiques. Tantôt est mise en valeur l'autonomie de la problématique douanière — c'est surtout le cas lorsque l'application du tarif douanier commun est au centre du débat —, tantôt est opéré un amalgame au profit de la politique commerciale commune ou de la politique agricole commune, les techniques douanières n'apparaissant alors que comme des instruments destinés à servir les fins de ces politiques communes.

La Commission et les avocats généraux vont dans le même sens. Il n'est jamais question de « politique douanière ». Tout au plus est-il fait allusion, dans les affaires les plus récentes, au « régime » ou au « droit de la procédure douanière » (dans l'aff. 186-73), ou encore au « droit douanier au sens technique » (conclusions dans aff. 9-73, Rec. 1973, p. 1169).

Cette réticence semble s'expliquer par la difficulté à réaliser une synthèse en la matière, difficulté qui tient à l'absence d'une pratique suffisamment étoffée et à la forte « décentralisation » — au profit des autorités nationales — de la gestion des instruments douaniers. On peut d'ailleurs relever que lorsque tel n'est pas le cas, notamment à propos du tarif douanier commun, la notion de politique commune — en l'occurrence de « politique tarifaire » — commence à faire son chemin.

On ne s'étonnera donc pas de ne trouver, dans toute la jurisprudence, qu'une très brève allusion à l'objectif propre de la politique douanière. Dans une espèce déjà un peu ancienne, les affaires jointes 2 et 3 — 62, la Commission a, semble-t-il, été implicitement approuvée par l'avocat général lorsqu'elle a été amenée à affirmer que :

« En général, le but de la politique douanière n'est pas de créer une rente différentielle au profit des producteurs nationaux. Nombreux sont les droits de douane qui se limitent à un effet compensateur. Cependant tous ces droits de douane ont un certain effet protecteur. Ils ont un « effet de dirigisme du marché »...

Quelle portée reconnaître à une telle prise de position ? Outre qu'elle s'inscrit dans le contexte initial de la mise en place de l'union douanière, il faut relever qu'elle portait sur un seul instrument de la politique douanière, le droit de douane. L'indication n'est pourtant pas sans intérêt : elle attire l'attention sur le fait, déjà signalé, qu'en règle générale la recherche des finalités des politiques douanières devra passer par un examen des politiques « sectorielles » (qui définissent les modalités de ce « dirigisme du marché ») et de leurs exigences en matière d'échanges extérieurs.

Mais il faudra tenir compte des opinions concordantes, exprimées par le gouvernement allemand, la Commission et l'avocat général dans l'affaire

92-71 : les arguments fondés sur le fait que le traité CEE impose de prendre en considération les objectifs fondés dans ses articles 39 (PAC) et 110 (PCC) « sont bien trop vagues pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions concrètes en matière de règles tarifaires, domaine dans lequel le législateur dispose en principe d'une grande liberté » (Rec. 1972, p. 249).

Il n'est donc pas exclu que soit reconnue une certaine autonomie des techniques douanières soit par rapport à la politique commerciale commune, soit par rapport à la politique agricole commune. Mais le plus souvent, encore aujourd'hui, ces techniques resteront soumises aux finalités propres d'autres politiques.

a) Reconnaissance d'une logique propre aux techniques douanières

1) *La logique propre du tarif douanier commun par rapport à la politique commerciale commune* : assurer une tarification communautaire uniforme quels que soient les impératifs de souplesse de la politique des échanges extérieurs.

Cette volonté d'uniformité tarifaire se traduit tout d'abord, à propos des techniques d'application du tarif douanier commun. Ainsi dans l'affaire 8-73, la Commission reconnaît que le tarif douanier « fait partie de la mise en œuvre de la politique commerciale », en tant qu'il a pour objet l'établissement d'une réglementation spécifique du commerce extérieur. Par contre, les règles sur la valeur en douane — qui permettent de fixer l'assiette à laquelle s'appliqueront les droits — sont « neutres » et ne constituent pas, par conséquent, un instrument de la politique commerciale ; elles ne peuvent donc faire l'objet d'une « manipulation » au niveau de l'interprétation, sous prétexte de les harmoniser avec les finalités de la politique commerciale commune (Rec. 1973, p. 903-904). La Cour, sans reprendre expressément cette thèse, implicitement ne s'en écarte pas.

Plus récemment, la Cour elle-même a admis d'une manière générale, l'autonomie du fonctionnement du tarif douanier commun par rapport à la politique commerciale commune. Dans l'affaire 21-75 était posée la question de savoir dans quelle mesure les Etats conservaient un pouvoir autonome quant à l'interdiction de perception des taxes d'effet équivalant à des droits de douane dans les échanges avec les pays tiers. La Cour commence par reconnaître qu'une taxe de ce genre « constitue un instrument de politique commerciale et qu'« à ce titre, le traité (CEE) ne prévoit pas une interdiction de perception dans les échanges avec les pays tiers » ; et elle en déduit que c'est seulement « en application de la politique commerciale

commune » que cette interdiction pourrait être établie par le droit communautaire dérivé. La Cour ajoute immédiatement qu'il n'en va ainsi que pour autant que la perception d'une telle taxe ne compromet pas le fonctionnement du tarif douanier commun. S'il est compromis, le silence du droit communautaire exprimant la politique commerciale commune ne suffit plus à justifier la survivance d'une compétence étatique autonome. L'exigence d'une tarification uniforme se suffit donc à elle-même, elle n'a pas à s'appuyer sur les impératifs d'une politique commune (Rec. 1975, p. 911).

2) *L'autonomie du droit douanier par rapport à la réglementation de la politique agricole commune* est beaucoup plus marquée, et elle est ambivalente. Non seulement comme dans le cas précédent, peut-on invoquer les différences de finalités entre politique douanière et politique agricole, mais aussi est-il possible de tirer argument de l'autonomie de la politique agricole par rapport à la politique commerciale, à l'égard de laquelle la politique douanière apparaît comme un moyen.

A vrai dire, jusqu'ici, le problème s'est surtout posé dans la perspective de l'indépendance des réglementations agricoles par rapport à la logique des normes douanières. La Cour est conduite à admettre, en matière d'interprétation, la validité des thèses de l'avocat général selon lesquelles toutes les réglementations qui doivent être analysées comme du droit dérivé de l'article 43 du traité CEE (PAC) reposent sur une base juridique autonome par rapport à la législation douanière (concl. Mayras sous l'affaire 80-72, Rec. 1973, p. 666) ou que la fonction purement douanière du tarif douanier commun interdit une extension systématique de son champ d'application au secteur agricole (concl. Roemer sous l'aff. 9-73, Rec. 1973, p. 1169). Voir aussi les affaires 17-67 (Rec. 1967, p. 588) et 26-69 (Rec. 1970, p. 579, p. 23 à 25).

Nulle part, mieux que dans l'arrêt rendu à propos de l'affaire 92-71, la Cour n'a-t-elle admis la légitimité d'une utilisation différenciée, d'une même technique dans le domaine agricole et dans celui douanier. A un requérant qui jugeait inadmissible qu'une règle de classification puisse, à l'intérieur du même tarif et du même chapitre, être interprétée de façon différente, selon qu'il s'agit de classer le produit importé aux fins de la perception du prélèvement ou des droits de douane, la Cour — tout en reconnaissant que la diversité de critères pouvant résulter de deux régimes juridiques est peu satisfaisante sur le plan pratique — ne se croit pas autorisée à rectifier cette situation, en raison même de l'autonomie des règles de l'organisation commune des marchés agricoles (Rec. 1972, p. 242, points 4 et 5). Déjà avait été admise la possibilité d'un conflit entre la logique d'un système douanier — en

l'espèce les certificats d'importation donnant lieu à caution — en tant qu'instrument de la politique commerciale et la logique du même instrument dans la mise en œuvre de la politique agricole commune (concl. Roemer sous l'aff. 36-70, Rec. 1970, p. 1123).

b) Le plus souvent, la technique douanière ne doit que servir les finalités propres de ces mêmes politiques communes.

1) C'est sous les auspices de la *politique agricole commune* que seront résolus certains problèmes douaniers, par exemple l'élimination, dans les échanges avec les pays tiers, de taxes d'effet équivalent — comme a eu l'occasion de le rappeler l'avocat général Warner dans ses conclusions dans les affaires jointes 37 et 38-73 (Rec. 1973 p. 1630) —, ou l'application de restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent, au titre des « mécanismes communs de stabilisation à l'importation et à l'exportation » prévus à l'article 40 § 3 du traité CEE (aff. jointes 51 à 54-71, Rec. 1971, p. 1117, point 10).

Même dans le cadre privilégié de la politique tarifaire, premier étage nécessaire d'une éventuelle politique douanière commune, cette subordination des techniques douanières est affirmée avec force. Dans toute une série d'espèces, qui débute avec l'affaire 72-69, où se posait la question de l'interprétation d'une position tarifaire relative à des produits agricoles, la Cour répète que cette interprétation doit « tenir compte tant de la fonction du tarif douanier commun au regard des nécessités du régime d'organisation des marchés » que de sa « fonction purement douanière » (Recueil 1970, p. 427, voir aussi aff. 74-69, Rec. 1970, p. 452 ; aff. 12-71, Rec. 1971, p. 744 ; aff. 14-71, Rec. 1971, p. 780).

Il faut en déduire aussi que « si des divergences existent entre la désignation des marchandises du tarif douanier commun et la nomenclature des règlements agricoles, il faudrait donner la préférence aux règlements agricoles » (concl. Mayras sous l'aff. 80-72 in Rec. 1973, p. 661, à propos de la mise en œuvre du système des restitutions). Pourtant, ici le doute était possible puisque, comme le relevait la Commission, le régime des restitutions a une portée et une signification tarifaires, signification qui devrait être établie à l'aide des critères d'interprétation et des principes valables pour l'interprétation du tarif douanier commun. L'avocat général admet tout au plus qu'il faudra chercher la solution dans la nomenclature douanière dans le cas où aucune disparité n'existe entre la réglementation agricole et le tarif douanier commun. La logique interne de la réglementation douanière est bien seconde par rapport à celle des politiques communes existantes.



2) La Cour ne juge même pas utile de le reconnaître expressément en ce qui concerne les *rapports du droit douanier et de la politique commerciale commune*. Les avocats généraux et la Commission sont un peu plus explicites :

« Les concepts de la législation douanière reposent sur des critères destinés à servir les intérêts du commerce extérieur » (concl. Roemer sous l'affaire 92-71, Rec. 1972, p. 248), idée reprise dans l'affaire 9-72 où le même avocat général affirme l'analogie des critères prévalant dans la pratique douanière et dans la pratique du commerce extérieur (Rec. 1972, p. 975).

Le phénomène est certainement aggravé par le rythme plus rapide de progression de la politique commerciale commune que de l'harmonisation des législations douanières ; ce qui incite à privilégier les fondements offerts par le traité pour la première plutôt que pour la seconde : ainsi c'est la pratique communautaire qui incite à voir dans les contingents tarifaires une mesure de politique commerciale et non la logique (observation de la Commission dans l'aff. 131-73, Rec. 1973, p. 1562 : il a été jugé opportun de fonder sur l'article 111 du traité CEE l'ouverture de tels contingents).

D'une manière plus générale, la Cour est invitée à analyser comme des instruments de politique commerciale, toutes les techniques douanières qui correspondent à une « réglementation spécifique du commerce extérieur », c'est-à-dire qui ne sont pas « neutres » à l'égard des échanges commerciaux avec les pays tiers (observations de la Commission, aff. 8-73, Rec. 1973, p. 903-904). Ce qui conduit à dénier même aux règles tarifaires la spécificité qui leur paraissait réservée par le traité : « comme le tarif douanier aurait pour objet l'établissement d'une telle réglementation, on pourrait soutenir qu'une réglementation de la « base de taxation » qui détermine le montant effectif des droits de douane ferait également partie de la mise en œuvre de la politique commerciale » - (id.).

II. — LES ELEMENTS CONSTITUTIFS DE LA POLITIQUE DOUANIÈRE

Quels sont, dans la jurisprudence communautaire, les indices d'une délimitation progressive du droit douanier communautaire par opposition aux autres secteurs juridiques ? Au plan national, un certain nombre de concepts ou de problèmes paraissent a priori suffisamment spécifiques de la matière douanière pour justifier d'une relative uniformité de solutions quant aux recours contentieux, quant aux compétences de l'administration, quant aux méthodes d'interprétation, etc. Mais l'extrapolation ne peut être automatique du niveau étatique au niveau communautaire.

La jurisprudence ne fournit encore que des indications partielles. S'il ne fait guère de doute que le tarif douanier commun, les droits de douane et les régimes douaniers sont des instruments de la politique douanière, pour d'autres concepts on en reste réduit aux conjectures. Pour le tarif douanier commun, il n'est pas besoin de démonstration : il constitue l'instrument central de la politique douanière, puisqu'il détermine le niveau et les secteurs privilégiés de la protection aux frontières.

A) *Les droits de douane*. Ils constituent l'instrument classique des politiques douanières nationales. En droit communautaire, le concept de droit de douane a un caractère fondamental, puisqu'il conditionne l'existence même du tarif douanier commun.

Dès lors, n'est-il pas illogique que la jurisprudence communautaire soit si peu développée à son propos ? On peut trouver plusieurs explications à cette situation.

En premier lieu, pendant la période de transition, les difficultés d'application du traité ont surtout porté sur la notion de taxe d'effet équivalant à un droit de douane ; c'est cette notion qui a donc donné lieu au contentieux le plus développé. D'autre part, les prescriptions du traité invitaient plus à prendre position sur l'étendue de l'obligation de supprimer les droits dans les échanges intracommunautaires (champ d'application) que sur leur nature juridique exacte : l'obligation portait sur toutes les taxes constituant des obstacles à la libre circulation ; peu importait le but (douanier ou fiscal) dans lequel elles avaient été établies, ainsi que la destination des recettes qu'elles procuraient (cf. les affaires 7-68, 24-68, 2 et 3 - 69).

La jurisprudence communautaire a eu l'occasion de délimiter la notion de taxe douanière par rapport à trois notions connexes.

1) *Spécificité des droits de douane par rapport aux restrictions quantitatives* : elle est précisée dans l'affaire 7-68 (en l'espèce, il s'agissait des restrictions visées à l'article 36 du traité CEE), dans les termes suivants :

« Les droits de douane et taxes assimilées... ont pour effet d'affecter les conditions économiques de l'importation ou de l'exportation sans, pour autant, comporter une intervention contraignante dans la décision des opérateurs économiques » (Rec. 1968, p. 626).

Le droit de douane stricto sensu se distingue de cet autre instrument de politique commerciale qu'est la restriction quantitative, par son effet simplement dissuasif. Comme le rappelle plus loin le même arrêt : « De telles mesures (droits de douane et taxes assimilées) ont seulement pour effet de rendre plus onéreux l'exportation des produits en

cause » et non de la prohiber complètement comme le voudrait l'article 36 CEE (id. p. 628).

2) *Autonomie relative de la notion de droit de douane et de celle de « prélèvement »*, retenue dans le cadre communautaire en tant qu'instrument de la politique agricole commune. Les deux notions ne sont pas nécessairement exclusives l'une de l'autre mais elles ne se confondent pas.

« Le prélèvement en matière agricole... constitue une redevance régulatrice des échanges extérieurs liée à une politique commune des prix, quelles que soient les similitudes qu'il peut offrir soit avec un impôt soit avec un droit de douane (aff. 17-67, Rec. 1967, p. 589).

Il n'est donc pas exclu que le prélèvement corresponde par ses effets ou ses modalités de perception à un droit de douane, même si, d'un point de vue contentieux et au regard du traité CEE, c'est jusqu'ici surtout sa qualité d'instrument de la politique agricole qui est prise en considération et qui conduit à écarter certains éléments du régime juridique des droits de douane. Généralement, en effet, le prélèvement se différencie du droit de douane par sa nature et par sa finalité :

... par sa nature : « Les prélèvements calculés sur la base de valeurs pondérées et au vu de standards de qualité, constituent des redevances de caractère forfaitaire qui font abstraction des caractéristiques individuelles des produits importés » (aff. 31-70, Rec. 1970, p. 1063, point 6).

... par sa finalité : « Les prélèvements sont principalement destinés à protéger et à stabiliser le marché communautaire en évitant notamment que les fluctuations des prix sur le marché mondial ne se répercutent à l'intérieur de la communauté » (aff. 35-71, Rec. 1971, p. 1083).

Aussi le juge n'attache-t-il pas une importance fondamentale aux critères formels de rattachement des prélèvements aux droits de douane, et en particulier à leur inclusion dans des textes communautaires relatifs aux droits de douane (aff. 3-71, Rec. 1971, p. 588, point 6 ; aff. 92-71, Rec. 1972, p. 231).

3) Enfin un arrêt plus récent, rendu dans l'affaire 13-70, refuse toute assimilation entre un droit de douane et un droit, qui, bien que perçu à l'importation de produits en provenance d'autres Etats membres, n'est que l'extension au commerce intra-communautaire d'un droit qui ne frappait jusqu'à là que les produits nationaux similaires. S'agissant de produits soumis à un monopole national, une telle taxation est une conséquence de l'aménagement de ce monopole en vue de le rendre non discriminatoire dans le contexte communautaire : donc on se trouve ici face à une taxation fiscale et non douanière (Rec. 1970, p. 1097, point 11). Il

s'agit d'un cas particulier par rapport aux prescriptions de l'article 95 du traité CEE relatif aux impositions intérieures. Peu importe que l'opération soit réalisée à l'occasion de l'importation.

b) Il paraît justifié aussi de considérer comme des instruments de la politique douanière toutes les *réglementations juridiques « nécessaires à une application uniforme du tarif douanier commun »*, c'est-à-dire les régimes douaniers (observations de la Commission dans l'affaire 37-38-73, Rec. 1973 p. 1618) : on entend par là les règles plus ou moins harmonisées relatives à la valeur en douane, à l'origine douanière, à l'entrepôt douanier, au report du paiement des droits, etc. Reste à savoir si la Cour retiendra une conception stricte, ou au contraire large, de la notion du régime douanier. La réponse sera fonction du critère retenu. La Cour peut s'attacher à un critère matériel, le lien de cause à effet entre tarification et application de la réglementation juridique, ou à un critère formel, ou plus précisément organique, la compétence de mise en œuvre par une administration douanière. Ce deuxième critère qui aboutirait probablement à une interprétation large de la notion de régime douanier serait d'un maniement difficile car les distinctions entre politiques communes ne sont pas nécessairement vérifiées dans la répartition des tâches entre administrations nationales : les douanes sont souvent chargées de faire respecter des réglementations non douanières (fiscales, agricoles, etc.)

Faut-il au titre de la connexité, y adjoindre les règles et procédures destinées à prévenir ou à constater les fraudes dans les échanges extérieurs, fraudes susceptibles de favoriser une imposition douanière variable selon les opérateurs économiques ? On sait que la répression des fraudes par la douane est régie par des règles très spécifiques dans les législations nationales. On peut donc être tenté d'incorporer les normes communautaires en la matière au « bloc » douanier, d'autant que, dans leurs conclusions, les avocats généraux insistent sur l'opportunité d'interpréter certaines règles douanières en tenant compte des exigences d'un contrôle efficace et de la nécessité de pratiques nationales concordantes à ce propos (cf. par exemple, les positions de M. Dutheil de la Mothe sous l'affaire 39-70 in Rec. 1971, p. 62-67). L'indice reste cependant d'une portée limitée, et il est probable que ce sont des critères liés à la procédure contentieuse qui se révéleront déterminants.

c) Convient-il d'analyser le *mécanisme des restrictions quantitatives* comme un instrument spécifique de la politique douanière communautaire ? La Cour les rattache plus volontiers à la politique commerciale commune, en tenant compte de leur finalité qui déborde largement les objectifs strictement douaniers.



« Dans les échanges avec les pays tiers, l'application des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent fait partie des moyens de la politique commerciale commune, au titre tant de l'article 113 du traité (CEE) que des dispositions relatives à la politique agricole commune, et notamment de l'article 40 chapitre 3, qui prévoit l'institution de « mécanismes communs de stabilisation à l'importation et à l'exportation » (aff. 51 à 54-71, Rec. 1971, p. 1117, point 10).

La jurisprudence communautaire n'a pas estimé opportun jusqu'ici d'opposer la politique commerciale et la politique douanière ; ceci se conçoit aisément, au stade actuel où l'harmonisation douanière jugée nécessaire se réduit au rapprochement des pratiques ayant une incidence directe sur le niveau des droits de douane dans les échanges avec les pays tiers, droits qui font partie des ressources propres des Communautés européennes ; il subsiste donc une certaine ambiguïté sur la nature de certains instruments juridiques. Ainsi de la « taxe d'effet équivalent à un droit de douane » analysé par la Commission, comme un « instrument de politique commerciale » (2), alors que rien n'interdit d'y voir parfois une notion douanière. Assimilation qui s'explique, dans une perspective conjoncturelle, par la volonté d'assurer la compétence communautaire face aux compétences concurrentes des Etats membres.

Si l'évolution doit commencer à se manifester sur ce plan, elle n'apparaît encore qu'en arrière-plan des arrêts récents, par exemple dans les conclusions de l'avocat général K. Roemer sous l'affaire 92-71 (Recueil 1972, p. 248 et s.) que nous retrouverons en matière d'interprétation.

III. — ETENDUE MATERIELLE D'APPLICATION DES REGLES ET MECANISMES DOUANIERES COMMUNAUTAIRES

a) Au cours de la période de transition, alors même que s'appliquent encore les réglementations douanières nationales :

(2) Rec. 1975, p. 911, observation de la Commission dans l'affaire 21-75. Il s'agissait en l'espèce de savoir si dans le silence du droit communautaire il était possible aux Etats membres d'établir dans les échanges avec les Etats tiers des contrôles phytosanitaires donnant lieu à redevance, par analogie avec la solution communautaire adoptée pour des produits concurrents.

Les prescriptions douanières du traité s'appliquent, de toute évidence, aux *produits industriels*, ce qui n'est pas contesté.

En va-t-il de même pour les *produits agricoles*, à partir du moment où ils font l'objet d'une organisation commune de marchés ? La réponse est positive malgré l'autonomie de la politique agricole commune par rapport à la politique commerciale commune. Les prescriptions du traité CEE (art. 38 à 45) impliquent que les règles générales du marché commun sont applicables aux produits agricoles. Il faut en déduire que les échanges de produits agricoles relevant d'organisations communes de marchés s'effectuent selon les mêmes procédures que celles applicables aux échanges de marchandises non agricoles (opinion convergente de la Commission et de l'avocat sous aff. 12-70, Rec. 1970, p. 910 et 917) ; en principe, par exemple, les dispositions relatives au tarif extérieur commun s'appliquent également aux produits agricoles.

Cette conclusion doit cependant être nuancée, pour tenir compte de la spécificité de la réglementation agricole. Il résulte de la jurisprudence de la Cour dans les affaires 90 et 91-63 (rappelée par la Commission et l'avocat général dans l'affaire 17-67, Rec. 1967, p. 599) que des dérogations aux règles générales, au profit des produits agricoles, sont concevables ; il suffit pour cela qu'elles puissent être déduites « de façon claire et non équivoques des dispositions en question » (id.). Donc « on ne saurait conclure à la nécessité d'appliquer aux produits agricoles les seules règles du tarif douanier commun aux lieux et place d'un régime spécial de prélèvement » (id. p. 588).

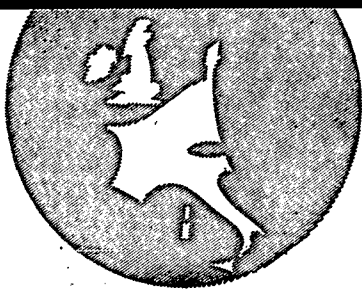
b) La réglementation douanière s'applique à des *mouvements de marchandises* par oppositions à des transferts internationaux de nature différente (mouvements de capitaux, prestations de services à l'étranger).

La notion de marchandises est entendue de manière large par la Cour. La question s'est posée dans l'aff. 7-68. Il a été jugé que « par marchandises au sens de l'article 9 du traité CEE, il faut entendre les produits appréciables en argent et susceptibles comme tels d'être l'objet de transactions commerciales. Les biens d'intérêt artistique ou historique sont soumis aux règles du Marché commun sous réserve des seules dérogations expressément prévues par le Traité » (Rec. 1968, p. 626).

ANNEXE

TABLE DES ARRÊTS PERTINENTS (1958-1975)

AFFAIRES N°	DATE	NOM DES PARTIES	REFERENCE AU RECUEIL	NATURE DU RECOURS
9 et 12-60	14- 7-61	Sté A. Vloeberghs S.A. c/H.A.	1961, IV, p. 395- 478	R.C. (*)
7-61	19-12-61	Commis. c/Gvt de Rép. Italienne.	1961, V, p. 637- 676	R.M. (*)
10-61	27- 2-62	Commis. c/Gvt de Rép. Italienne.	1962, I, p. 5- 38	R.M.
2 et 3-62	14-12-62	Commis. c/Gd Duché de Luxembourg et Roy. de Belgique.	1962, IV, p. 817- 854	R.M.
26-62	5- 2-62	Van Gend et Loos.	1963, I, p. 5- 58	D.D.P. (*)
24-62	4- 7-63	Gvt de RFA c/Commission.	1963, II, p. 129- 172	R.A. (*)
34-62	15- 7-63	Gvt de RFA c/Commission.	1963, II, p. 269- 333	R.A.
90 et 91-63	13-11-64	Commis. c/Gd Duché de Luxembourg et Roy. de Belgique.	1964, VI, p. 1221-1258	R.M.
20-64	4- 2-65	S.A.R.L. Albatros c/Sopeco.	1965, III, p. 2- 26	D.D.P.
32-64	17- 6-65	Gvt Rép. Italienne c/Commission.	1965, VII, p. 474- 497	R.A.
10-65	8- 7-65	W. Deutschmann c/RFA.	1965, VIII, p. 602- 614	D.D.P.
52 et 55-65	16- 6-66	RFA c/Commission.	1966, III, p. 228- 263	R.A.
57-65	16- 6-66	A. Lütticke GmbH.	1966, III, p. 294- 314	D.D.P.
17-67	13-12-67	Max. Neumann.	1967, V, p. 572- 611	D.D.P.
28-67	3- 4-68	Molkerei-Zentrale Westfalen.	1968, III, p. 212- 260	D.D.P. (1)
7-67	4- 4-68	Milckwerke M. Wohrmann.	1968, III, p. 262- 273	D.D.P.
13-67	4- 4-68	Kunt A. Becker.	1968, III, p. 276- 291	D.D.P. (1)
20-67	4- 4-68	Kunstmühle Tivoli.	1968, III, p. 294- 304	D.D.P.
25-67	4- 4-68	Milch-Fett-und Eierkontor GmbH.	1968, III, p. 306- 326	D.D.P. (1)
27-67	4- 4-68	Fink - Frucht GmbH.	1968, III, p. 328- 345	D.D.P.
31-67	4- 4-68	August Stier.	1968, III, p. 348- 358	D.D.P. (1)
34-67	4- 4-68	Gebrüder Lück.	1968, III, p. 360- 382	D.D.P. (1)
4-68	11- 7-68	Schwarzwaldmilch GmbH.	1968, IV, p. 550- 576	D.D.P.
7-68	10-12-68	Commis. c/Gvt de Rép. Italienne.	1968, V, p. 618- 634	R.M.
13-68	19-12-68	S.A. Salgoil.	1968, V, p. 662- 687	D.D.P.
24-69	1- 7-69	Commis. c/Gvt de Rép. Italienne.	1969, III, p. 193- 210	R.M.
2 et 3-69	1- 7-69	Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders.	1969, III, p. 211- 234	D.D.P.
14-69	14-10-69	Markus et Walsh.	1969, V, p. 349- 369	D.D.P.
31-69	17- 2-70	Commis. c/Gvt de Rép. Italienne.	1970, I, p. 25- 45	R.M.
38-69	18- 2-70	Commis. c/Gvt de Rép. Italienne.	1970, I, p. 47- 66	R.M.
40-69	18- 2-70	Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe c/Bolmann.	1970, I, p. 69- 92	D.D.P.
69-69	16- 6-70	S.A. Alcan Aluminium Raeren c/Comm.	1970, V, p. 385- 401	R.A.
72-69	18- 6-70	Hauptzollamt Bremen-Freihafen.	1970, V, p. 427- 450	D.D.P.
74-69	18- 6-70	Hauptzollamt Bremen-Freihafen.	1970, V, p. 451- 466	D.D.P.
29-69	9- 7-70	Commission c/Rép. Française.	1970, VI, p. 565- 591	R.M.
12-70	22-10-70	P. Craenest et M. Vandewalle c/Belgique.	1970, VII, p. 905- 919	D.D.P.
8-70	18-11-70	Commis. c/Gvt de Rép. Italienne.	1970, VIII, p. 961- 973	R.M.
14-70	8-12-70	Deutsche Bakels GmbH.	1970, VIII, p. 1001-1020	D.D.P.
28-70	8-12-70	Otto Witt.	1970, VIII, p. 1021-1034	D.D.P.
27-70	10-12-70	C. W. Edding et Co.	1970, VIII, p. 1035-1053	D.D.P.
31-70	15-12-70	Deutsche Getreide und Futtermittel.	1970, VIII, p. 1055-1074	D.D.P.
13-70	16-12-70	F. Cinzano et Cia GmbH.	1970, IX, p. 1089-1106	D.D.P.
36-70	16-12-70	Getreide-Import GmbH.	1970, IX, p. 1107-1124	D.D.P.
11-70	17-12-70	Internationale Handelsgesellschaft mbh.	1970, IX, p. 1125-1158	D.D.P.
25-70	17-12-70	Einfuhr und Vorratsstelle/Köster.	1970, IX, p. 1161-1181	D.D.P.
26-70	17-12-70	Einfuhr und Vorratsstelle/G. Henck.	1970, IX, p. 1183-1195	D.D.P.
33-70	17-12-70	Spa Sace c/Min. des Finances Ital.	1970, IX, p. 1213-1231	D.D.P.
39-70	11- 2-71	Norddensch Vied und Fleischkontor GmbH.	1971, I, p. 49- 67	D.D.P.
38-70	10- 3-71	Deutsche Tradax GmbH.	1971, II, p. 145- 162	D.D.P.
58-70	10- 2-71	Cie Continentale (France) S.A.	1971, II, p. 163- 173	D.D.P.
41 et 44-70	13- 5-71	Int. Fruit Cy c/Commission.	1971, IV, p. 411- 444	R.A.
3-71	17- 6-71	G. Bagusat.	1971, V, p. 577- 599	D.D.P.
12-71	14- 7-71	G. Henck.	1971, V, p. 743- 766	D.D.P.
13-71	14- 7-71	G. Henck.	1971, V, p. 767- 777	D.D.P.
14-71	14- 7-71	G. Henck.	1971, V, p. 779- 780	D.D.P.
18-71	26-10-71	E. di Porro e c.	1971, VI, p. 811- 821	D.D.P.
6-71	27-10-71	Rheinmühlen Düsseldorf.	1971, VI, p. 823- 857	D.D.P.



AFFAIRES N°	DATE	NOM DES PARTIES	REFERENCE AU RECUEIL	NATURE DU RECOURS
62-70	23-11-71	Werner A. Bock c/Commission.	1971, VI, p. 897- 918	R.A.
30-71	24-11-71	K. Siemens et Co.	1971 VI, p. 919- 947	D.D.P.
43-71	14-12-71	Politi. s.a.s.	1971, VII, p. 1039-1057	D.D.P.
21-71	15-12-71	H. P. Brodersen Nachf.	1971, VII, p. 1069-1081	D.D.P.
35-71	15-12-71	Schleswig Holsteinische.	1971, VII, p. 1083-1106	D.D.P.
51 à 54-71	15-12-71	Int. Fruit Cy NV.	1971, VII, p. 1107-1126	D.D.P.
77-71	15-12-71	Gervais-Danone A.G.	1971, VII, p. 1127-1145	D.D.P.
84-71	7- 3-72	S.p.A. Marimex.	1972, II, p. 89- 103	D.D.P.
36-71	23- 3-72	G. Henck.	1972, II, p. 186- 211	D.D.P.
85-71	23- 3-72	E. Kampffmeyer.	1972, II, p. 213- 230	D.D.P.
92-71	26- 4-72	Interfood GmbH.	1972, III, p. 231- 254	D.D.P.
94-71	26- 6-72	Schlüter et Maack.	1972, IV, p. 307- 332	D.D.P.
9-72	4-10-72	G. Brunner KG.	1972, VI, p. 961- 976	D.D.P.
96-71	25-10-72	R. et V. Haegeman c/Commission.	1972, VI, p. 1005-1029	R.A.
18-72	30-11-72	N. V. Granaria.	1972, VII, p. 1163-1280	D.D.P.
21 à 24-72	12-12-72	Int. Fruit Cy NV.	1972, VII, p. 1219-1242	D.D.P.
29-72	14-12-72	S.p.A. Marimex.	1972, VIII, p. 1309-1328	D.D.P.
38-72	14-12-72	Arend van de Poll K G.	1972, VIII, p. 1329-1346	D.D.P.
77-72	19- 6-73	Carmine Capolongo.	1973, V, p. 611- 634	D.D.P.
80-72	20- 6-73	N. V. Koninklyhe Lassiefrabricken.	1973, V, p. 635- 666	D.D.P.
2-73	12- 7-73	Riseria Luigi Geddo.	1973, VI, p. 865- 896	D.D.P.
8-73	12- 7-73	Hauptzollamt Bremerhaven. c/Massy-Fergusson.	1973, VI, p. 897- 918	D.D.P.
11-73	12- 7-73	Getreide-Import GmbH.	1973, VI, p. 919- 933	D.D.P.
12-73	9-10-73	Claus W. Muras.	1973, VIII, p. 963- 980	D.D.P.
34-73	10-10-73	Variola SpA.	1973, VII, p. 981- 999	D.D.P.
39-73	11-10-73	Rewe-Zentralfinanz c/GmbH.	1973, VII, p. 1039-1048	D.D.P.
43-72	24-10-73	Merkur-Aussenhandels-GmbH c/Comm.	1973, VII, p. 1055-1089	A.I. (*)
9-73	24-10-73	Carl Schlüter.	1973, VII, p. 1135-1174	D.D.P.
10-73	24-10-73	Rewe Zentral A.G.	1973, VII, p. 1175-1196	D.D.P.
49-73	7-11-73	Herbert Fleischer Import-Export.	1973, VIII, p. 1199-1211	D.D.P.
128-73	22-11-73	Past et Co K.G.	1973, VIII, p. 1277-1286	D.D.P.
147-73	11-12-73	Carlheinz Lensing Kaffes Tee Import K.G.	1973, IX, p. 1543-1553	D.D.P.
131-73	12-12-73	Procédure pénale c/G. et A. Grosoli	1973, IX, p. 1555-1574	D.D.P.
148-73	12-12-73	H. Mathes et Schurr K.G.	1973, IX, p. 1575-1584	D.D.P.
149-73	12-12-73	O. Witt K.G.	1973, IX, p. 1587-1598	D.D.P.
37 et 38-73	13-12-73	Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders.	1973, IX, p. 1609-1632	D.D.P.
155-73	30- 4-74	G. Sacchi.	1974, IV, p. 409- 447	D.D.P.
181-73	30- 4-74	R. et W. Haegeman c/Etat Belge.	1974, IV, p. 449- 474	D.D.P.
183-73	8- 5-74	Osram GmbH.	1974, IV, p. 477- 490	D.D.P.
186-73	15- 5-74	Norddeutsches Vieh und Fleischkontor GmbH.	1974, IV, p. 553- 551	D.D.P.
3-74	28- 5-74	Einfuhr und Vorratsstelle.	1974, IV, p. 589- 606	D.D.P.
185-73	29- 5-74	Hauptzollamt Bielefeld.	1974, IV, p. 607- 630	D.D.P.
8-74	11- 7-74	Procureur du Roi c/B. Dassonville.	1974, V, p. 837- 865	D.D.P.
14-74	1-10-74	Norddeutsches Vieh und Fleischkontor GmbH.	1974, VI, p. 899- 916	D.D.P.
27-74	22-10-74	Demag A.G.	1974, VI, p. 1037-1061	D.D.P.
190-73	30-10-74	Officier Van Justitie.	1974, VI, p. 1123-1145	D.D.P.
51-74	23- 1-75	Van der Hulst's Zonen.	1975, I, p. 79- 108	D.D.P.
12-74	20- 2-75	Commission c/RFA.	1975, II, p. 181- 270	R.M.
63-74	26- 2-75	W. Cadsky Spa.	1975, II, p. 281- 296	D.D.P.
91-74	10- 6-75	Hauptzollamt Hamburg-Ericus.	1975, V, p. 643- 659	D.D.P.
94-74	18- 6-75	Industria Gomma Articoli Vari.	1975, V, p. 699- 724	D.D.P.
4-75	8- 7-75	Rewe-Zentralfinanz e. GmbH.	1975, VI, p. 843- 870	D.D.P.
21-75	9- 7-75	I. Schroeder K G.	1975, VII, p. 905- 917	D.D.P.

(*) R.C. : Recours en carence.

(*) R.M. : Recours en manquement.

(*) D.D.P. : Demande de décision préjudicielle.

(*) R.A. : Recours en annulation.

(*) A.I. : Action en indemnité.

(1) Article 95 C.E.E.

VERS QUELLE UNION EUROPÉENNE ?

Robert TOULEMON

Dans notre pays de plus en plus marqué par la division de l'opinion en deux blocs de plus en plus intolérants l'un à l'égard de l'autre, l'ambition et le mérite de l'AFEUR (1) est de sauvegarder les chances d'un dialogue sur les thèmes européens.

Je ne prétends pas ici présenter un compte rendu du colloque organisé par l'AFEUR fin janvier sur l'Union Européenne à l'occasion de la publication du rapport Tindemans, mais plutôt une synthèse des interrogations et des prises de positions. En dépit de la diversité des sujets traités et des participants je m'efforcerai de le faire brièvement et en suivant l'ordre des séances du colloque : objectifs économiques et sociaux, relations extérieures, institutions, attitudes des forces politiques et sociales.

Au prix d'une simplification quelque peu abusive, il est tentant de résumer quatre débats riches et divers en quatre propositions :

1) La recherche d'un modèle social adapté aux exigences de l'ère post-industrielle constitue aujourd'hui la principale tâche commune des Européens.

2) C'est seulement par l'union que les nations européennes pourraient retrouver l'influence qu'individuellement elles ont perdue.

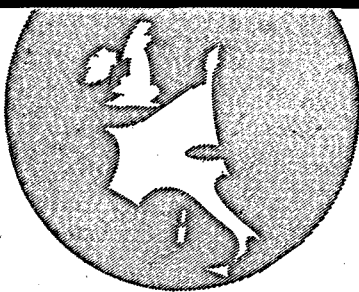
3) Des institutions cohérentes, efficaces et démocratiques sont une condition nécessaire mais non suffisante de l'union européenne.

4) Divisées sur à peu près tout, majorité et opposition peuvent se retrouver partiellement sur le thème européen.

I. — La recherche d'un modèle de société

Dans son rapport introductif, Michel Albert, Commissaire adjoint au Plan, avait mis en lumière « le coût de la non Europe » en rappelant en particulier les conséquences des désordres monétaires et les dangers de réapparition des obstacles aux frontières. Il avait conclu en admettant que « l'Europe à deux vitesses », dans laquelle tous les partenaires n'avancent pas au même pas pourrait constituer un moindre mal. Il avait aussi montré quelles contrain-

(1) L'A.F.E.U.R. (Association Française d'Etude pour l'Union Européenne) groupe, depuis 1974, des personnalités de la fonction publique, de l'Université et des organisations professionnelles et syndicales s'intéressant à la construction européenne.



tes ferait peser sur la politique sociale de chaque pays la recherche isolée de l'équilibre extérieur. A l'issue des débats de cette première session présidée par Jean-François Deniau, c'est en effet la difficulté de progrès isolés vers la société nouvelle plus ouverte, moins inégalitaire, moins dominée par les exigences matérielles de la production marchande qui devait s'imposer.

Il revenait au docteur Jacques Robin de définir les finalités de société qui peuvent donner un sens rajeuni à la construction européenne, à travers les dimensions de l'espace, du temps, du travail, du loisir et des hiérarchies. L'homme européen veut échapper aux contraintes. La concurrence anarchique sans principe commun de rationalisation et de solidarité représente aujourd'hui l'obstacle majeur aux libérations rendues possibles par l'évolution des techniques.

Autour de ce thème central, on entendit quelques variations brillantes sur la monnaie, l'emploi, l'enseignement, l'agriculture, l'épuisement des motivations anciennes. Retenons l'idée d'une monnaie parallèle défendue par un Britannique, R. Mayne, la priorité au plein emploi réclamée par Morel de la CEE, les mérites de la politique agricole opportunément rappelés par Clerc, de la FNSEA, la difficulté des progrès sociaux isolés, par exemple la réforme du travail à la chaîne (P. Uri), les retards de l'intégration des Universités stigmatisés par le recteur Antoine, avocat d'une Europe de l'esprit qui retrouverait la mobilité des professeurs et des étudiants réalisée au Moyen Age, le rôle central des politiques sectorielles insuffisamment mis en lumière par M. Tindemans au gré de Cros, ancien directeur général des affaires sociales de la CEE.

C'est à J.-F. Deniau qu'il appartient de tirer les conclusions d'un débat aussi divers. Pour lui tout ce qui pouvait être réalisé sur la base des motivations des années cinquante l'a été. De nouveaux progrès supposent des objectifs nouveaux. Serons-nous capables de les découvrir et de les rechercher ensemble ?

D'autres voix s'étaient élevées pour regretter le rôle insuffisant dévolu au Conseil économique et social (Canonge) pour déplorer la tendance au « recloisonnement » des marchés (Varoquaux) ou pour dénoncer une ouverture à la concurrence extérieure jugée excessive (Dobler).

M. Cerexhe, proche collaborateur de M. Tindemans, avait répondu aux nombreux intervenants qui avaient critiqué la conception prêtée à M. Tindemans d'une « Europe à deux vitesses ». Cette formule que récuse le Premier Ministre belge a été abusivement utilisée pour décrire tout simplement une systématisation des clauses de sauvegarde prévues par le Traité de Rome au profit des pays

momentanément en difficulté. Reconnaître que tous ne peuvent aujourd'hui avancer au même pas n'est pas en contradiction avec la recherche d'objectifs communs.

II. - L'Europe dans le monde

Le rapporteur de la deuxième séance était Georges Berthoin, ancien représentant des Communautés à Londres et actuel secrétaire général de la Commission trilatérale (Europe-Etats-Unis-Japon). La séance était présidée par le professeur Duroselle.

G. Berthoin résuma les propositions de M. Tindemans dans le domaine extérieur en rappelant les quatre domaines devant selon le rapport, faire l'objet d'une action extérieure commune de l'Europe à la recherche d'un nouvel ordre économique international, les rapports avec les Etats-Unis, la sécurité et les relations avec les pays géographiquement les plus proches de la Communauté.

Après quoi, il présenta quelques suggestions complémentaires : l'opportunité d'une représentation diplomatique de la Communauté à l'extérieur, d'une réflexion européenne commune en matière de politique étrangère grâce à un institut européen, l'action en faveur d'un regroupement régional des Etats dans le monde entier.

Il devait enfin conclure en montrant, après tant d'autres que la « crédibilité » de l'Europe dans le monde dépendait de son degré d'unité et de la capacité de décision de ses institutions.

A travers les divergences de motivations et de doctrine ce thème de la crédibilité et donc de l'influence à travers l'union ne devait guère être contesté.

Pour le professeur Hassner (Sciences politiques), l'Europe est « nécessaire », improbable, pas impossible ». Pour Marc Ullmann (L'Express) elle a vocation d'être pour le monde l'exemple des rivalités surmontées. Pour J.-P. Gouzy, il n'est que temps de définir une politique extérieure commune, dans les domaines les plus divers : monnaie, entreprises multinationales, relations Nord-Sud, défense, réforme de l'ONU. Pour Philippovitch (Communes d'Europe et Parti socialiste), il n'y a pas de préalable socialiste à l'union de l'Europe, mais l'exclusive à l'égard des communistes est inacceptable. Pour Merlini (Institut des Affaires Internationales de Rome) il ne faudrait pas que le concept de l'Europe à deux vitesses, conduite à mettre à l'écart les pays du sud ou à leur faire faire antichambre. Pour

Jacques Hutzinger (parti socialiste), l'Europe doit être « forte et ouverte ». Pour de Carmoy (INSEAD, Fontainebleau et Sciences Politiques), la crise énergétique place l'Europe dans une redoutable tenaille, entre l'Agence de l'Energie créée à l'initiative des Etats-Unis et les politiques nationales isolées.

Est-il juste de faire un sort particulier à quelques interventions. Je m'y risquerai avec quelque subjectivité.

Claude Cheysson (Commission Européenne) devait souligner qu'au moins dans le domaine des relations avec le tiers monde, l'Europe commençait à avoir une politique commune fondée sur des intérêts communs.

Jacques Attali (parti socialiste), rappelant la menace apocalyptique d'une famine et d'un sous-emploi mondial s'interroge sur la volonté de l'Europe de mettre en cause le règne du dollar.

Gergorin (Ministre des Affaires Etrangères) s'exprimant à titre personnel recommande une défense européenne partiellement autonome et une expression européenne commune dans le concert mondial, tout en contestant la suggestion de Georges Berthoin suivant laquelle les conflits entre gouvernements à propos de la politique étrangère pourraient être tranchés par l'Assemblée européenne bientôt élue au suffrage universel.

Enfin Jean Mialet (Président des groupes Rencontres) devait déplorer la « disparition de l'esprit de défense » et préconiser un effort accru dans ce domaine et plus d'attention aux préoccupations et à l'état d'esprit des cadres des armées en Europe.

C'est seulement lors de la dernière séance qu'un représentant du Mouvement des Démocrates de M. Michel Jobert devait faire entendre un son franchement discordant en contestant toute possibilité de progrès institutionnel sans accord préalable sur le contenu d'une politique étrangère de l'Europe.

III. — Les institutions de l'union européenne

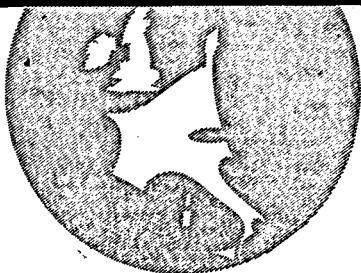
A son tour Michel Gaudet, ancien directeur général du service juridique de la Commission Européenne et actuel Président de la Fédération des Assurances, devait, sous la présidence du professeur Luchaire, Président de l'Université de Reims, rapporter les propositions Tindemans dans le domaine des institutions.

Il donna son approbation aux concepts généraux de gradualité, de globalité et d'efficacité qui avaient guidé le premier ministre belge et distingua la fonction d'impulsion revenant au Conseil européen des chefs de gouvernement et au Parlement élu et la mise en œuvre pour laquelle M. Tindemans prévoit des réformes pratiques (durée de la présidence du Conseil portée à un an, usage plus systématique des délégations, notamment mais pas seulement à la Commission), une réforme du mode de désignation de la Commission et un recours systématique au vote majoritaire.

Sur ces deux derniers points, Michel Gaudet devait formuler des réserves qui traduisent le sentiment d'une grande majorité de l'opinion française : on admet que le Président de la Commission joue un rôle dans la désignation de ses collègues, mais on voit plus d'inconvénients que d'avantages à une investiture de la Commission par l'Assemblée. Quant au vote majoritaire, il faut savoir en user sans abus, comme d'ailleurs du veto. Pour Michel Gaudet, l'erreur du compromis de Luxembourg de 1966 qui devait conduire à l'abandon de facto du vote majoritaire, fut de se référer seulement à l'intérêt national. Il est des cas où l'intérêt de la Communauté postule une décision et où le veto d'un seul n'est pas admissible. Il en est d'autres où le salut de la Communauté et sa cohésion exigent que l'on renonce à imposer un point de vue majoritaire.

Le débat sur les institutions fut d'une grande richesse. Je mentionnerai en premier lieu la brillante analyse du Professeur Sabourin (Université de Nanterre) sur la conformité à la constitution française de l'élection du Parlement européen au suffrage universel, qu'on pourra lire dans cette livraison, la suggestion de Jean Flory, ancien directeur à la Commission, aujourd'hui secrétaire général de la Fédération des Assurances, en faveur d'une distinction plus nette entre domaines d'intégration, de coopération et de concertation, qui serait propre à éliminer bien des malentendus et des appréhensions et la mise en garde de Philippovitch quant au choix du mode de scrutin, toute modalité de type exclusivement majoritaire étant inacceptable pour le parti socialiste.

Intervenant moi-même dans ce débat, je tentai de montrer que M. Tindemans pouvait nous aider à dépasser la querelle traditionnelle — priorité aux objectifs, priorité aux institutions — en nous fournissant les bases d'un consensus intégrant les préoccupations de l'identité européenne, des finalités de société et de la solidarité concrète, tout en nous proposant une formule institutionnelle faisant leur juste part au principe intergouvernemental (rôle du Conseil européen) et au principe supranational (rôle du Parlement élu).



M. Vandamme, autre proche, collaborateur présent du Premier Ministre belge, avait eu l'occasion de répondre aux intervenants et notamment aux regrets exprimés par P.H. Teitgen quant au maintien d'une distinction entre matières couvertes ou non couvertes par les traités. L'abolition proposée par M. Tindemans de la distinction traditionnelle qui interdirait d'évoquer les questions purement politiques au sein des institutions communautaires est parfaitement conciliable avec le maintien de procédures distinctes pour la préparation des délibérations et des décisions.

N'oublions pas les autres voix non françaises qui se sont exprimées dans le débat. Le député anglais Mac Facquar, les universitaires italien Bonvicini et allemand Grabitz s'étaient les uns et les autres fait les avocats du fédéralisme, du régionalisme et du vote majoritaire.

IV. - Les formes politiques et sociales françaises devant l'Europe

Au cours de la dernière séance de son colloque, l'AFEUR avait invité les partis politiques et organisations professionnelles et syndicales à s'exprimer au cours d'un libre débat présidé par le professeur Leprince-Ringuet, de l'Académie française, président de la section française du Mouvement Européen et animé par Jean Boissonnat, rédacteur en chef de l'Expansion.

Comme il fallait s'y attendre, le débat fut marqué par un vif affrontement entre représentants de la Majorité, René Foch (R.I.) et Jacques Mallet (Centre démocrate) et de l'Opposition représentée par Jean-Pierre Cot (Parti socialiste). Toutefois, les uns et les autres se déclarèrent en faveur de l'élection du Parlement européen au suffrage universel, Jean-Pierre Cot annonçant même aux participants la confirmation, intervenue le jour-même de l'engagement européen du parti socialiste.

René Foch évoqua les craintes à son avis exagérées qu'inspire un impérialisme américain sur le déclin, comparé à ces étoiles mortes dont la lumière continue à nous parvenir et souligna le rôle essentiel qui devait revenir au Conseil européen dans un système institutionnel évoluant vers une séparation plus rigide des Pouvoirs. Il formula en conclusion le souhait que le plus large consensus national soit réuni en faveur des élections européennes, laissant entendre que le gouvernement ne saisirait pas cette occasion pour mettre l'opposition dans l'embarras.

Jacques Mallet confirma l'appui du Centre démocrate à l'essentiel des propositions de M. Tindemans et souligna l'intérêt de l'élection du Parlement européen pour provoquer une mobilisation nouvelle de l'opinion et des partis autour des thèmes européens. Il exprima enfin les craintes que lui inspirait la politique européenne de l'Union de la Gauche. Il ne pouvait concevoir de politique européenne que libérale ou social-démocrate.

De même, M. Coutard apporta l'appui du parti radical.

Après avoir réaffirmé l'attachement de son parti à l'idée d'Europe et à l'élection du Parlement européen au suffrage universel, Jean-Pierre Cot exposa les critiques socialistes en dénonçant les lacunes et certaines propositions inacceptables du rapport Tindemans. Ainsi il regretta le silence du rapport sur l'hégémonie économique des Etats-Unis et le rôle des sociétés multinationales, ironisant sur le prétendu déclin de l'impérialisme américain. Il refusa l'allégeance atlantique, la « police des crises » notamment en Méditerranée implicitement suggérée par le Premier Ministre belge, les obligations contraignantes proposées en matière budgétaire et la généralisation de la règle majoritaire, enfin « le dérapage généralisé des compétences ». Il releva également l'absence selon lui significative des principales organisations syndicales (CGT et CFDT).

Pas plus que le parti communiste, l'UDR n'avait répondu à l'invitation de l'AFEUR. Cependant un point de vue gaulliste, très orthodoxe, devait être exprimé par M. Roussel, représentant le Mouvement des Démocrates de Michel Jobert. D'accord avec Jean-Pierre Cot sur l'impérialisme américain, M. Roussel fit valoir que pour son Mouvement, l'élection d'un Parlement européen, au principe duquel il souscrivait, supposait un accord préalable sur les grandes lignes d'une politique étrangère européenne.

Le représentant de Force Ouvrière, M. Rouzier, jugea positif le rapport Tindemans et souligna que la crise actuelle appelait des solutions concertées.

De même que M. Charpentier, président de la CGC, et que M. Gardel du CNPF, il souhaita un rôle plus grand pour le Comité économique et social. MM. Charpentier et Gardel avaient pour leur part vivement critiqué la multiplication des organismes consultatifs tels que le Comité de l'emploi.

M. Charpentier avait demandé qu'une plus large place soit faite aux organisations professionnelles ; M. Gardel avait souligné que l'engagement européen des chefs d'entreprises était aujourd'hui motivé surtout par le désir de voir l'Europe capable de défendre ses intérêts sur la scène mondiale plu-

tôt que par des raisons d'ordre interne ; M. Lignier de la FNSEA, après s'être associé aux critiques du concept d'une « Europe à deux vitesses » avait proposé l'institution d'un sénat économique disposant d'un pouvoir ne se limitant pas à la consultation.

Comme le Professeur Leprince-Ringuet après Jean Boissonnat devait le souligner à la fin du colloque, les débats avaient été vifs mais courtois. La salle y avait largement participé en posant de multiples questions aux participants de la table ronde.

Ainsi la preuve était administrée, qu'au prix de l'abstention des fractions extrêmes de l'opinion, le profond désaccord opposant l'analyse des socialistes et celle des représentants de la Majorité laissait apparaître une certaine plage d'accord : accord en faveur de l'élection du Parlement européen au suffrage universel, accord pour reconnaître que ce grand enjeu devait si possible être mis à l'abri des disputes et des manœuvres de politique intérieure.

De même, lors de la première soirée, à propos des objectifs économiques et sociaux de l'union européenne, un large accord s'était établi autour de l'idée que les motivations européennes traditionnelles avaient perdu leur vertu mobilisatrice et que, par conséquent, devait leur être substituée la recherche d'une société nouvelle mieux accordée aux aspirations des hommes d'aujourd'hui et aux problèmes de l'ère post-industrielle.

Bien entendu, le désaccord subsiste quant au degré d'interventionnisme souhaitable au niveau européen comme au niveau national, quant à l'ampleur des délégations de compétence à consentir à la Communauté, quant à la nature des relations à établir avec le monde extérieur, notamment avec les Etats-Unis, quant à l'effort à faire en matière de défense.

Tels devraient être les grands sujets débattus d'abord au cours de la campagne pour les élections européennes et ensuite au sein même du Parlement élu, dont la quasi totalité des participants attendent la nécessaire encore qu'incertaine relance de la construction européenne.

PARLEMENT EUROPEEN ET CONSTITUTION FRANÇAISE

Paul SABOURIN,

Professeur de Droit public à l'Université de Paris

Quatre arguments sont actuellement développés, pour démontrer que l'élection au suffrage universel du Parlement Européen est contraire à notre Constitution.

Cette élection porterait en effet atteinte à la Souveraineté Nationale, porterait atteinte à notre Constitution dans la conception de la représentation nationale qu'elle affirme, supposerait que les systèmes électoraux dans tous les pays soient uniformes, aboutirait à une révision de la Constitution en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs publics qu'elle a prévue.

Aucun de ces arguments n'échappe, en droit, à la réfutation (1).

1) Cette élection du Parlement Européen au suffrage universel porterait atteinte à la Souveraineté Nationale, nous dit-on, dans la mesure où notre Droit Constitutionnel ne connaît que l'élection des députés nationaux et non celle de « députés européens ».

On peut répondre que l'élection du Parlement

Européen au suffrage universel ne change en rien les rapports établis par le Traité de Rome entre le Parlement Européen et les parlements nationaux, ne porte donc aucune atteinte à la Souveraineté Nationale.

Mais il faut aller plus loin. Le Préambule de la Constitution de 1958 fait sien celui de la Constitution de 1946, et notamment reprend cette affirmation : « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la Paix ». Qui oserait affirmer aujourd'hui que cette formule ne s'appliquait pas au traité communautaire ? Si l'on ajoute que le Constituant de 1958 n'a pas voulu formuler de réserves par rapport à la Constitution de 1946, alors que le Traité de Rome a été signé en 1957, c'est bien qu'il accepte les limitations des souverainetés « nécessaires » !

On ne peut pas non plus rétorquer qu'il s'agit de Principes du Préambule et qu'à ce titre ils n'ont pas une valeur égale à la Constitution. Le Conseil Constitutionnel, dans trois décisions célèbres récentes (16 juillet 1971 - 18 novembre et 27 décembre 1973) a tranché le débat. Par conséquent, le principe de l'acceptation des limitations nécessai-

(1) Cf. VEDEL (« Le Point » 15-12-1975) : « La Constitution n'est qu'un prétexte ».



res des souverainetés est un principe général du Droit faisant partie intégrante de notre Constitution. Et c'est pour cela, d'ailleurs, que des abandons de souveraineté ont été consentis depuis 1958...

2) L'élection du Parlement Européen au suffrage universel porterait atteinte à la Constitution dans la *conception de la Représentation Nationale* qu'elle affirme. En effet, le conflit serait évident entre l'article 138, alinéa 3 du Traité de Rome qui vise « l'adoption par les Etats membres de dispositions électorales conformément à leurs règles constitutives respectives » et l'article 3 de notre Constitution qui dispose que « la Souveraineté Nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Or, la Constitution ne prévoit que des représentants députés et sénateurs. On ne peut donc envoyer de députés élus au suffrage universel au Parlement Européen qu'après une modification de notre Constitution.

On peut répondre tout d'abord que le Constituant de 1958 connaissait l'article 138 du Traité de Rome. Or, il n'a prévu aucun verrou, tel qu'on pouvait le déduire de l'article 3, alinéa 3 de la Constitution de 1946 : « En toutes autres matières, le peuple exerce la Souveraineté Nationale par ses députés à l'Assemblée Nationale... ». L'article 3 de la Constitution de 1958 est singulièrement plus ouvert : il ne fait aucune allusion à une éventuelle impossibilité pour des représentants de cette Souveraineté Nationale d'exercer cette dernière dans d'autres instances que nationales ! Pour bloquer le mécanisme, il suffisait de dire, comme dans cet article 3 de la Constitution de 1946 : « La Souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants « au Parlement » et par le référendum... ». Or cela n'a pas été dit.

On ajoutera que nos députés au Parlement Européen actuels sont désignés au suffrage universel indirect et que personne n'a soulevé l'inconstitutionnalité de leur situation depuis vingt ans, et lorsqu'ils seront élus au suffrage universel direct, ils auront une situation plus conforme à la notion de souveraineté nationale, laquelle s'exprime plus légitimement par le suffrage universel direct que par le suffrage universel indirect !

3) Le troisième argument est le suivant : En vertu de l'article 138, alinéa 3 du Traité de Rome qui prévoit « une *procédure uniforme* dans tous les Etats membres » pour cette élection au suffrage universel, il faut attendre que tous les Etats aient adopté le même système électoral.

A cet argument il faut répondre par l'analyse des mots « *procédure uniforme* ». Le Traité de Rome ne parle pas — et pour cause — de « mode de scrutin

unique », de « système électoral unique ». C'est qu'en effet procédure uniforme n'est pas synonyme de mode de scrutin unique. Ce qui veut dire que les procédures à prévoir sont celles qui existent dans tout système électoral démocratique et qui permettent de le mettre en œuvre : l'égalité de tous à l'accès aux urnes, la liberté de vote des citoyens, l'universalité et le secret des élections, les garanties qui entourent le déroulement et la fin du scrutin (décompte des voix, dépouillement des bulletins, proclamation des résultats). Alors que les règles de fond, tels l'accès des partis politiques au scrutin, l'indépendance des représentants, le régime de l'éligibilité, des immunités et incompatibilités, *le mode de scrutin*, sont du ressort de chaque Etat, conformément à la décision du Conseil Européen (Rome, décembre 1975) qui a prévu que les élections de 1978 auront lieu « selon la loi électorale en vigueur dans chaque pays ».

4) L'élection du Parlement Européen au suffrage universel oblige à une révision de la Constitution dans la mesure où une nouvelle organisation des institutions communautaires a des conséquences sur notre propre *organisation des pouvoirs publics*. On est en présence d'une modification du Traité de Rome et l'intervention du Conseil Constitutionnel est indispensable au terme de l'article 54 de notre Constitution, pour savoir si une modification de cette dernière s'impose.

A cette analyse importante il faut répondre très clairement qu'on ne doit pas confondre l'élection du Parlement au suffrage universel et une modification du Traité de Rome, laquelle ne manquerait pas d'être soumise à l'approbation du peuple français, selon les mécanismes de notre Constitution. Or, dans le moment actuel, aucune « mutation » des institutions communautaires n'est entraînée par cette élection ! Il s'agit seulement de faire jouer enfin les mécanismes du Traité de Rome, ratifié par la France qui prévoyait, il y a vingt ans, l'élection du Parlement Européen au suffrage universel ! Si une fois l'élection réalisée, il y a modification des pouvoirs des institutions communautaires, on fera jouer alors les mécanismes prévus dans notre Constitution ! Mais nous n'en sommes pas encore là !

Il n'y a pas matière juridique pour une intervention du Conseil Constitutionnel, ni question de droit à soumettre à référendum.

Refuser les conséquences possibles d'une élection au suffrage universel du Parlement Européen, c'est s'exposer aux reproches de remettre en cause les obligations qui résultent de l'application du suffrage universel dans des élections démocratiques !

En conséquence, à la limite, refuser des élections européennes au suffrage universel, c'est contester ce dernier.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Lors de sa session du 31 mai-1^{er} juin 1976, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement néerlandais, M. Jonker comme membre du **Comité économique et social**, en remplacement de M. Noordwal pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 septembre 1978.

CHINE

Le 1^{er} juin 1976, la Communauté Economique Européenne a donné l'agrément à S.E. M. Huan Hsiang, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République Populaire de Chine comme chef de la mission de ce pays auprès de la Communauté Economique Européenne.

NIGÉRIA

Le 1^{er} juin 1976, la Communauté Economique Européenne a donné l'agrément à S.E. M. Gabriel Oyaletor Ijewere, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria comme chef de la mission de ce pays auprès de la Communauté Economique Européenne.

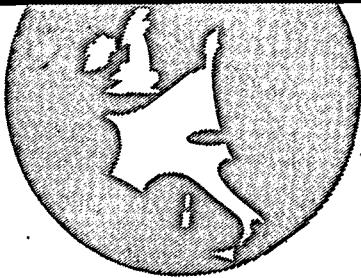
II. — Activités intracommunautaires

UNIFICATION DE LA SIGNALISATION DE SÉCURITÉ SUR LE LIEU DE TRAVAIL

La Commission a approuvé et transmis au Conseil (avril 1976) une proposition de directive qui est destinée à unifier les signaux d'interdiction, d'obligation, d'avertissement et de sauvetage nécessaires pour assurer la sécurité sur les lieux de travail. Cette directive a pour objectif principal de contribuer à l'élimination des risques d'accident du travail et de maladie professionnelle, mais elle vise aussi à contribuer à la suppression de certains obstacles à la libre circulation des personnes dans la mesure où les signes recommandés ne nécessitent pas la connaissance de la langue du pays.

Les signaux de sécurité prescrits par cette directive sont aussi simples et suggestifs que possible et ils sont absolument dépourvus de texte afin que toute personne, notamment tout travailleur étranger, puisse voir d'un seul coup d'œil ce qu'il y a lieu de faire et ce qu'il y a lieu d'éviter. C'est la raison pour laquelle les signaux s'inspirent, dans une certaine mesure, de la signalisation routière habituelle bien que la directive ne s'applique pas aux signes utilisés pour le trafic ferroviaire, routier, fluvial, maritime ou aérien ou aux signes utilisés pour le transport de substances dangereuses.

Comme les travaux de normalisation de la signalisation de sécurité sur les lieux de travail ne progressaient que relativement lentement au comité de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), compétent en la matière, un grand nombre d'entreprises importantes ont souvent élaboré leurs propres signaux. Il en résulte que l'on trouve dans les différents pays de la Communauté des signaux très dissemblables, tant par la



forme que par les couleurs et les symboles des signes utilisés et il a souvent été nécessaire, afin d'éviter des malentendus, de les compléter par un texte précisant, dans la langue du pays, la signification du symbole.

En raison de leur prolifération et de la diversité des symboles et des langues qu'ils utilisent, les signes ne peuvent être compris aisément par les travailleurs, notamment par les travailleurs migrants, ou par le grand public dans des endroits tels que les théâtres, les grands magasins, etc. La Commission estime que la meilleure solution consiste dans une harmonisation obligatoire des différents signes de sécurité applicables dans la Communauté.

La proposition de directive a été élaborée en collaboration avec des experts gouvernementaux des pays membres et elle traduit leur opinion. Le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail au sein duquel les gouvernements et les partenaires sociaux sont représentés a également émis un avis favorable. La définition des couleurs et des symboles de sécurité est dans une très large mesure conforme aux nouvelles normes ISO et il a été tenu compte de l'expérience récemment acquise sur le plan international en matière de signaux de sécurité.

POLLUTION DES EAUX DOUCES

La Commission vient de proposer (fin avril 1976) au Conseil d'établir un dispositif d'échange d'informations entre les réseaux de surveillance et de contrôle de la pollution des eaux douces dans la Communauté.

Cette décision se base sur les principes énoncés dans le premier programme de 1973 qui vise à mettre en œuvre un premier système communautaire d'informations, de références et de méthodes. Elle permettra d'apprécier la mise en place des réglementations communautaires.

Objectifs visés

- Caractériser les niveaux de pollution des fleuves et rivières dans la Communauté.
- Apprécier les résultats des réglementations visant à réduire cette pollution au niveau national et communautaire.
- Faciliter l'insertion des réseaux communautaires dans le cadre du système mondial de surveillance de l'environnement du programme des Nations-Unies.

Le dispositif proposé

Cette proposition prévoit la transmission à la Commission, par l'intermédiaire d'un organe central national des données relatives à la qualité des eaux prélevées par les stations de mesure et désignées par les Etats membres.

Les paramètres retenus pour la surveillance permettent d'apprécier les caractéristiques physiques, chimiques et microbiologiques des eaux.

Les Etats membres seront tenus :

- de préciser les méthodes de mesure utilisées, les modalités de prélèvement (profondeur du prélèvement, sa distance de la rive...) et la fréquence d'échantillonnage ;
- d'établir la liste des stations de prélèvement ou de mesure qui participent à cet échange d'information ;
- de désigner les organes centraux chargés de rassembler les données et toutes les informations permettant d'établir une comparaison significative au niveau communautaire et de les transmettre à la Commission au minimum semestriellement.

La Commission sera chargée d'analyser les données recueillies par les réseaux nationaux à des fins communautaires et de préparer annuellement un rapport de synthèse.

PROGRAMME D'ACTION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

L'effort en matière d'environnement, poursuivi depuis l'adoption du **premier programme**, en novembre 1973, a permis la mise en œuvre de l'essentiel des dispositions de ce programme. Cette mise en œuvre a prouvé la confiance portée par tous les milieux au développement d'une politique communautaire de l'environnement en tant que composante essentielle de l'ensemble des politiques communautaires. Il est également apparu que la politique de l'environnement représente un moyen pour resserrer les liens avec l'ensemble des pays tiers.

Ce nouveau programme d'action vise à assurer la continuité de la politique engagée depuis novembre 1973. Les objectifs et les principes définis à cette date demeurent valables et sont dès lors réaffirmés. Les actions qui n'ont pu être achevées seront poursuivies. Cependant, un accent tout particulier est mis sur les mesures propres à créer des mécanismes assurant une **action préventive** notamment à l'égard de la pollution, de l'aménagement de l'espace et de la formation de déchets. Le programme prévoit des travaux visant à étudier les modalités d'une procédure dite « d'évaluation des incidences sur l'environnement », à réaliser une cartographie écologique de la Communauté permettant de confronter la demande économique à l'offre écologique, à examiner les moyens propres à éviter la formation de déchets qui s'apparentent parfois à un véritable gaspillage de ressources. Ainsi se dessine la création d'une politique de l'environnement plus globale, mieux associée aux efforts de programmation économique et faisant davantage participer les individus à sa formation et à sa réalisation. La protection et la gestion rationnelle de l'espace du milieu et des ressources naturelles font également l'objet d'une attention spéciale tandis que la lutte contre le bruit fait l'objet de développements nouveaux.

1) Purifier l'eau et assurer son approvisionnement

Le nouveau programme d'action prévoit l'élaboration de nouveaux objectifs de qualité des eaux, en fonction de leurs usages ; des mesures très strictes pour protéger les eaux souterraines ; l'intensification des échanges d'information entre réseaux de surveillance et de contrôle ; une participation active aux travaux des organisations internationales qui se préoccupent d'assainir le milieu aquatique dans le monde ; etc.

Globalement, les ressources en eau dans la Communauté paraissent suffisantes pour couvrir les besoins prévisibles pendant encore de nombreuses années. Toutefois, les ressources disponibles varient considérablement d'une région à l'autre et d'une saison à l'autre, et des problèmes d'approvisionnement en eau se posent à l'échelle régionale.

Dans le cadre du programme d'action « environnement » à réaliser au cours des années à venir des mesures devront être prises en matière de gestion de ressources en eau : la Commission fera des propositions nécessaires notamment pour améliorer l'utilisation des ressources disponibles et potentielles en vue de garantir un minimum de ressources en eau dans les zones de la Communauté qui présentent un déficit quantitatif permanent et dans les régions à vocation touristique où ce déficit est de caractère saisonnier et pour protéger les ressources de bonne qualité. La pollution thermique doit être combattue notamment en équipant les cen-

trales de tours de refroidissement et en étudiant les possibilités d'utilisation économique de la chaleur perdue.

2) Purifier l'air

60 % de la population de la Communauté européenne vit dans les villes, c'est-à-dire dans une atmosphère polluée par les industries, les installations de chauffage et les véhicules automobiles.

La première tâche consiste à continuer l'harmonisation dans la Communauté des méthodes et des instruments de mesure des polluants.

En même temps, il faut s'attaquer aux sources de la pollution atmosphérique. Des propositions viseront notamment les industries rejetant des poussières, des oxydes de soufre et d'azote, des hydrocarbures et des solvants, du fluor et des métaux lourds.

3) Atténuer le bruit

Le nouveau programme d'action en matière d'environnement prévoit que seront fixés par des directives communautaires : les niveaux sonores correspondant aux zones d'activité prépondérante (zones de repos, zones résidentielles, zones de loisirs, zones industrielles, voies routières, voies ferrées, aéroports, voies d'eaux internationales etc.) ; les méthodes de mesure du bruit ; les spécifications, règlements d'usage, règles d'étiquetage et d'apposition de vignettes relatives aux produits bruyants ; les normes d'insonorisation.

4) Actions relatives à certains produits

Parmi les produits polluants mis sur le marché, une attention particulière doit être portée sur les produits chimiques. La Commission se propose de promouvoir au niveau de la Communauté un examen systématique de l'impact des composés chimiques sur l'environnement, en fonction notamment de critères de toxicité, de biodégradabilité et de persistance.

5) Gérer l'espace et le milieu

Les mutations technologiques, économiques et sociologiques liées à la croissance de la production industrielle et agricole ont entraîné des déséquilibres régionaux entre les villes et les campagnes. Le phénomène a aussi renforcé l'exploitation économique intensive de l'espace urbain et rural. Afin de se donner les moyens d'aménager les territoires dans un souci de respect de l'environnement, la Commission européenne propose d'établir un système cartographique qui intégrera les données du milieu naturel dans l'aménagement de l'espace. En d'autres termes, ces cartes devraient permettre aux responsables de mettre face à face le modèle économique qui exprime la demande sociale et le modèle écologique qui exprime l'offre du milieu.

De plus l'objectif reste pour la Commission de renforcer les effets favorables de l'agriculture sur l'environnement et en réduire les effets défavorables. Il s'agira pour la Communauté de réglementer l'utilisation des produits fertilisants ou des pesticides, de diffuser un « code des bonnes pratiques agricoles » envers l'environnement et aussi d'encourager la mise au point de nouveaux matériels de traitement. Autre question importante : celle du traitement des déchets produits par l'élevage. Il faudra également étudier les conséquences modernes et de la mise en place de nouveaux systèmes de culture.

6) Lutter contre le gaspillage

Chaque année, la Communauté « produit » environ 1,5 milliard de tonnes de déchets, 90 millions de tonnes de résidus ménagers, 115 millions de tonnes de déchets industriels, 200 millions de tonnes de boues d'épuration,

950 millions de tonnes de déchets agricoles, etc. Et chaque année, la Communauté produit 5 % de plus de déchets résiduels non récupérables.

La pratique de la « décharge » demeure l'un des systèmes d'élimination les plus utilisés mais il présente des risques liés à l'existence dans les déchets de produits toxiques et dangereux.

Il y a également un grand gaspillage, car tous ces déchets contiennent le plus souvent des matériaux coûteux (métaux, verre, pétrole, matières plastiques, etc.).

Aussi la Commission se propose-t-elle de faire prendre par la Communauté une série de mesures visant d'une part à encourager et à améliorer les opérations de recyclage et de réutilisation des déchets, d'autre part à prévenir la formation des déchets et à assurer l'élimination sans danger pour l'homme et l'environnement des déchets résiduels non récupérables.

7) Evaluer les coûts-bénéfices

La mise en œuvre d'une politique de l'environnement exige que les implications économiques soient considérées attentivement. Les coûts des mesures prises pour protéger et améliorer l'environnement doivent être évalués. Toutefois, une telle évaluation doit prendre en considération les effets à long terme de ces mesures et faire intervenir les données de caractère social parfois difficilement qualifiables.

La Commission européenne poursuivra les travaux qu'elle a déjà entrepris dans ces domaines, notamment ceux relatifs aux modalités d'application du principe « pollueur-payeur ».

8) Parler d'une seule voix dans le concert international

Déjà la Commission participe activement aux travaux d'organisations internationales comme les Nations-Unies, l'OCDE, le Conseil de l'Europe, etc. De même, dans les conférences internationales traitant des problèmes d'environnement, elle fournit sa contribution, avec l'autorité que confère l'expression par une seule voix d'un point de vue commun à neuf pays. Elle a signé des accords de coopération en matière d'environnement avec des pays comme la Suisse, le Canada et les Etats-Unis.

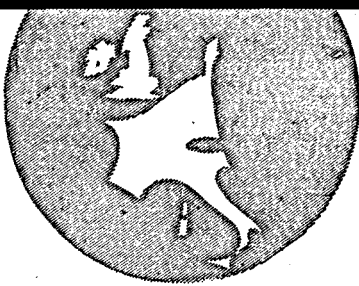
Cette action internationale doit être développée, avec une attention particulière aux pays en voie de développement ; ceux-ci en effet ne voient pas souvent la nécessité de s'astreindre à des normes anti-pollution aussi sévères que les pays industrialisés. Il est alors de la responsabilité de la Communauté — et plus généralement, de l'ensemble des pays industrialisés — d'aider les pays en voie de développement à adopter des techniques anti-pollution dans l'intérêt général de la planète. C'est un problème qui fera l'objet de réflexions approfondies dans la Communauté.

9) Programme de recherche sur l'environnement

Il est à rappeler que, suite aux délibérations du Conseil du 24 février 1976, pendant les cinq prochaines années un nouveau programme de recherche sera mis en œuvre. Un montant de 16 millions d'UC lui est affecté, et il aura pour but principal l'acquisition des connaissances scientifiques et techniques nécessaires à l'exécution du programme d'action, en particulier l'établissement de critères (relations expositions-effets) et la gestion de l'information pour les produits chimiques.

HARMONISATION DES LÉGISLATIONS NATIONALES EN MATIÈRE DE COMPTES DU GROUPE

La Commission vient d'adopter (avril 1976) une proposition de directive concernant les comptes du groupe. A l'heure actuelle, un nombre grandissant de sociétés



sont liées entre elles dans des groupes de sociétés. Les comptes annuels d'une société qui fait partie d'un groupe ne sont plus suffisants pour refléter fidèlement sa situation. Ce n'est que par la présentation des comptes du groupe, c.a.d. par la consolidation des comptes annuels de toutes les sociétés appartenant au groupe, que l'on peut obtenir une image fidèle de la situation du groupe. Cela est important pour assurer aux actionnaires, aux travailleurs et aux tiers, créanciers par exemple, un degré de protection minimal.

Informations comparables et équivalentes

Il s'agit de la septième proposition de directive élaborée par la Commission sur la base de l'article 54, § 3 g. du traité CEE dans le cadre de son programme d'harmonisation du droit des sociétés.

Cette proposition est la suite logique de la proposition de quatrième directive sur les comptes annuels soumise initialement au Conseil en 1971 et dont la version modifiée est actuellement en discussion au Conseil des ministres.

La proposition de directive concernant les comptes du groupe poursuit les mêmes objectifs que celle de la quatrième directive sur les comptes annuels : assurer que les sociétés établies dans la Communauté publient des **Informations comparables et équivalentes** afin de porter la protection des actionnaires, des travailleurs et des tiers à un niveau minimal. Cette harmonisation s'impose afin de faciliter l'exercice du droit d'établissement par les sociétés, de créer des conditions propices pour le fonctionnement d'un marché européen des capitaux et finalement d'éviter que des exigences légales divergentes en matière d'information ne puissent fausser les conditions de concurrence pour les sociétés dans la Communauté.

Sociétés multinationales

Une harmonisation des législations concernant les comptes du groupe apportera également une contribution certaine aux travaux actuellement en cours aux différents niveaux sur les sociétés multinationales. Par la voie de cette harmonisation, les sociétés multinationales ayant leur siège dans la Communauté devront publier des comptes du groupe comprenant toutes leurs filiales dans le monde et assurant la transparence des liens et activités à l'intérieur du groupe. En outre, les sociétés multinationales ayant leur siège en dehors de la Communauté seront soumises aux mêmes règles pour ce qui concerne leurs activités à travers des sociétés établies dans la Communauté.

Définition d'un groupe

La proposition de directive, qui a été mise au point après une large consultation d'experts gouvernementaux et des organisations d'experts-comptables et d'analystes financiers intéressées, donne d'abord une définition du groupe de sociétés afin de délimiter le champ d'application de la consolidation. L'existence d'un groupe est soumise à une double exigence : une entreprise doit d'abord avoir le contrôle potentiel d'une autre entreprise, et il faut ensuite que ce contrôle potentiel soit effectivement exercé en pratique de sorte que les deux entreprises soient placées sous une direction unique.

L'avantage de cette définition est que d'une part, elle exclut automatiquement des participations, même majoritaires, dans le capital d'entreprises qui ne sont que des placements à court terme et que, d'autre part, elle couvre également des cas où une entreprise est contrôlée par une autre en vertu d'une participation minoritaire dans son capital.

La consolidation doit être universelle

Des comptes du groupe doivent être établis dès qu'une société anonyme, une société en commandite par actions ou une société à responsabilité limitée fait partie du groupe comme société dominante ou dépendante. Dans les comptes du groupe doivent être consolidés les comptes annuels de toutes les entreprises du groupe, quel que soit leur lieu d'implantation. Une entreprise du groupe ne peut être laissée en dehors de la consolidation que pour manque d'intérêt.

La directive s'applique tant aux groupes verticaux, le cas normal d'un groupe dominé par une seule entreprise, qu'aux groupes horizontaux (consortiums) dans lesquels la direction unique est assurée par deux ou plusieurs sociétés à la tête du groupe.

Des comptes consolidés doivent également être établis par des parties du groupe dans la Communauté qui réunissent plusieurs sociétés. Cela importe surtout lorsque la tête du groupe se trouve à l'extérieur de la Communauté et ne publie pas des comptes du groupe.

Une image fidèle

Les comptes du groupe comprennent le bilan consolidé du groupe, le compte de profits et pertes du groupe, ainsi qu'une annexe. Ils doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ainsi que des résultats du groupe.

La directive définit un certain nombre de principes pour la consolidation afin d'assurer que celle-ci sera pratiquée sur des bases uniformes dans toute la Communauté. C'est ainsi que les dettes et les créances comme les transactions entre des entreprises membres du groupe devront être éliminées pour éviter que les comptes du groupe ne donnent une image erronée du patrimoine et des résultats du groupe. Ensuite, les comptes annuels des entreprises comprises dans la consolidation doivent être établis à la même date pour que la consolidation se réfère à une même période et regroupe des éléments comparables.

Méthodes d'évaluation identiques

Enfin, les éléments englobés dans les comptes du groupe doivent être évalués selon des méthodes identiques afin d'éviter que des valeurs hétérogènes et incomparables ne soient consolidées. Une certaine souplesse est prévue dans l'application de ces principes, des difficultés pratiques pouvant se produire dans des cas exceptionnels.

La directive prescrit un système particulier d'évaluation dans le cadre des comptes du groupe pour les participations détenues par des entreprises du groupe dans le capital d'autres entreprises qui ne font pas partie du groupe, et en vertu desquelles une influence notable est exercée sur la vie de ces entreprises. Un exemple typique d'un tel cas est la participation dans une « joint venture ». La méthode d'évaluation prévue dans la directive vise à donner une valeur plus réaliste à ces participations. Le caractère obligatoire de cette méthode d'évaluation se justifie par le souci d'assurer une information comparable à ce sujet dans toute la Communauté.

Enfin, un certain nombre d'indications importantes doivent être fournies dans l'annexe aux comptes du groupe afin d'assurer notamment la transparence des relations entre les entreprises faisant partie du groupe.

ASSISTANCE MUTUELLE DES ÉTATS MEMBRES POUR LES IMPÔTS DIRECTS

La Commission a transmis au Conseil (avril 1976) une proposition de directive du Conseil concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États

membres dans le domaine des impôts directs. Le caractère international de la fraude et de l'évasion fiscales implique que la lutte contre ces pratiques soit portée également au plan international. Le renforcement de la collaboration entre les administrations fiscales nationales constitue un premier pas important dans ce sens. La proposition de la Commission définit les principes directeurs d'une procédure d'assistance mutuelle entre les administrations fiscales des Etats membres.

Cette collaboration pourrait s'exercer par un système d'échanges de renseignements, susceptibles de permettre l'établissement correct des impôts sur le revenu et sur la fortune. Ces échanges pourraient se produire, soit automatiquement, soit à la demande d'un Etat membre, soit spontanément, à l'initiative de l'Etat membre qui découvre des renseignements utiles.

L'assistance mutuelle comprend aussi les enquêtes auxquelles procédera un Etat membre dans l'intérêt d'un autre Etat membre afin d'obtenir les renseignements demandés.

Enfin, la proposition prévoit la possibilité de la présence d'un agent d'un Etat membre sur le territoire d'un autre Etat membre.

Dans l'ensemble ces trois moyens dépassent par leur étendue la coopération déjà organisée de manière bilatérale par les Etats membres, notamment dans les conventions de double imposition.

Le régime d'assistance mutuelle est complété par des dispositions relatives à la préservation du caractère confidentiel des renseignements recueillis, et au droit des Etats membres de refuser la transmission des renseignements dans certaines situations, telles que le défaut de réciprocité.

La proposition prévoit enfin une coopération entre les Etats membres et la Commission, dans le but d'améliorer le régime d'assistance mutuelle et d'élaborer, le cas échéant, des réglementations.

IMPOTS INDIRECTS SUR LES TRANSACTIONS SUR TITRES

La Commission a transmis au Conseil (mars 1976) une proposition de directive relative aux impôts indirects sur les transactions sur titres. Cette proposition vise à mettre en place un système unique d'imposition des transactions sur titres qui se substituera à l'impôt actuel sur les opérations de bourse dans les Etats membres.

La proposition harmonise partiellement les structures de l'impôt sur les transactions sur titres. Toute acquisition et toute cession de valeurs mobilières à titre onéreux est soumise à l'impôt. Le système proposé par la Commission est fondé sur la décomposition de la transaction sur titres, en distinguant la vente et l'achat, et en organisant séparément la perception de l'impôt sur cette double base.

Ceci permet de répartir l'impôt entre le vendeur et l'acheteur, et entre les Etats membres dans le cas d'opérations internationales. Les principales dispositions de la proposition concernent la définition du champ d'application de l'impôt, la base imposable et la répartition du pouvoir fiscal entre les Etats membres. En particulier, afin de rapprocher les niveaux de perception, des taux maxima sont fixés et certaines exonérations sont rendues obligatoires. Les règles proposées tendent à limiter les doubles impositions et à supprimer la plupart des discriminations dues à la nature des titres ou à la résidence de l'émetteur des titres ou des participants aux transactions.

En tendant à éliminer des entraves fiscales à la libre

circulation des capitaux, cette proposition s'inscrit dans la perspective de la création d'un marché européen des capitaux. Elle constitue un complément aux précédentes directives du Conseil en matière d'impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux. Elle fait également suite à deux autres propositions de directive, concernant l'admission de valeurs mobilières en bourse, datant de 1972 et 1975. Enfin, le système proposé permettra de passer plus facilement, à long terme, à la suppression de cet impôt, objectif que la Commission se propose d'atteindre. C'est pourquoi d'ailleurs l'instauration ou le maintien de l'impôt en question n'est pas rendu obligatoire, et les exonérations existantes sont maintenues.

HARMONISATION POUR LES ORGANISMES DE PLACEMENT COLLECTIF EN VALEURS MOBILIÈRES

La Commission a transmis au Conseil (avril 1976) une proposition de directive portant coordination des législations relatives aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières du type autre que fermé (ci-après dénommés o.p.c.v.m.). La proposition vise en fait les sociétés d'investissement (o.p.c.v.m. de type statutaire) et les fonds communs de placement (o.p.c.v.m. de type autre que statutaire) :

- dont l'objet est le placement collectif en valeurs mobilières et liquidités d'au moins 80 % des capitaux recueillis par voie d'offres ouvertes au public et dont le fonctionnement est soumis au principe de la répartition des risques ;

- et dont les parts sont ou ont été émises de façon continue ou par tranches rapprochées et/ou sont, à la demande des porteurs, rachetées ou remboursées, directement ou indirectement, à charge des actifs de ces organismes.

La proposition de directive fixe des règles communes en matière d'agrément et de contrôle des o.p.c.v.m. Elle prévoit que pour pouvoir exercer leur activité, les o.p.c.v.m. doivent être agréés par les autorités compétentes de l'Etat membre où ils sont situés et que ces autorités sont tenues de contrôler l'ensemble de leurs activités. Dès qu'un o.p.c.v.m. sera agréé, il pourra sans nouvel agrément exercer son activité sur tout le territoire de la Communauté, sous réserve des restrictions à la liberté des mouvements de capitaux existant dans ce secteur.

La proposition de directive prévoit, en outre un ensemble de règles concernant essentiellement la structure et le fonctionnement des o.p.c.v.m., leur politique de placement, ainsi que les informations à publier par ces organismes (prospectus et informations périodiques). Il s'agit de règles minima, en ce sens que tous les o.p.c.v.m. situés dans la Communauté devront respecter ces règles, les Etats membres restant toutefois libres de soumettre les o.p.c.v.m. situés sur leur territoire, et ceux-ci seulement, à des règles supplémentaires ou plus rigoureuses, à condition qu'elles soient d'application générale et ne soient pas contraires aux dispositions de la directive. Une seule exception est prévue au principe de l'application de la législation du pays d'origine. Elle concerne les règles de la commercialisation des parts des o.p.c.v.m. : la proposition prévoit, en effet, que l'Etat membre d'accueil pourra imposer le respect de ses propres règles de commercialisation aux o.p.c.v.m. des autres Etats membres qui commercialiseraient leurs parts sur son territoire.

Les règles minima prévues dans la proposition de directive sont suffisamment rigoureuses et détaillées pour permettre de considérer que seront atteints, à la date de mise en application de celle-ci, les deux objectifs suivants :



— réalisation sur le plan communautaire d'une protection plus efficace et plus uniforme des investisseurs ;
— rapprochement des conditions de concurrence entre les o.p.c.v.m. des différents Etats membres.

D'autre part, la proposition de directive vise à faciliter la réalisation d'un autre objectif d'une importance fondamentale : la suppression des restrictions à la libre circulation des parts des organismes de placement collectif en valeurs mobilières à l'intérieur de la Communauté. Les 1^{re} et 2^e directives adoptées par le Conseil en vue de la suppression des restrictions aux mouvements de capitaux ont exclu, en effet, de la libre circulation des capitaux les parts des organismes de placement collectif. Or, une des raisons pour lesquelles la libre circulation n'a pu être instaurée dans ce secteur provient de ce que les législations nationales qui régissent ces organismes sont à ce point différentes qu'elles ne sont pas en mesure d'assurer de manière équivalente la protection des épargnants et des conditions de saine concurrence entre ces organismes. La coordination des législations telle que prévue par la présente proposition tendant à remédier à cet état de choses devrait donc supprimer cet obstacle à l'ouverture des frontières pour ce qui concerne les parts des o.p.c.v.m. Elle constitue de ce fait une condition préalable à l'instauration de la libre circulation des capitaux dans ce secteur.

Enfin, la proposition de directive prévoit la création d'un Comité de contact, composé de représentants des Etats membres et de la Commission. Ce Comité aura pour mission, entre autres, de faciliter l'application de la directive et de conseiller, en cas de besoin, la Commission sur les compléments ou adaptations à apporter à celle-ci.

UNE STRATÉGIE COMMUNE FACE AUX DIFFICULTÉS CROISSANTES DE L'AÉRONAUTIQUE EUROPÉENNE

La Commission a soumis au Conseil en octobre 1975 un programme d'action pour l'aéronautique européenne. Depuis lors, comme il est indiqué ci-dessous, les difficultés de l'industrie aéronautique européenne se sont accrues. Les Etats membres n'ont pas encore engagé quant au fond, au sein du Conseil, l'examen du programme d'action proposé par la Commission ; ils ont en fait eu la tendance à agir en ordre dispersé pour faire face à ces difficultés.

1) Les difficultés de l'industrie aéronautique

La crise économique générale avec l'augmentation du prix du carburant continue à marquer profondément la situation du transport aérien.

Les compagnies aériennes, dont la plupart présentent des résultats d'exercice et des situations financières difficiles, tendent à ralentir leurs programmes d'achat de matériel de transport et sont réticentes à prendre des engagements pour l'avenir, et même à définir exactement leurs besoins futurs, car elles ont des difficultés à apprécier l'évolution future du marché.

L'industrie ressent les effets d'une telle situation. En Europe comme aux Etats-Unis elle oriente ses études et ses projets plutôt sur le développement d'avions existants que sur des avions entièrement nouveaux. L'objectif est de proposer des avions améliorés au point de vue des coûts directs d'exploitation et des nuisances, reportant la recherche de nouvelles solutions plus radicales à une époque plus lointaine, lorsqu'il s'agira de concevoir des avions d'une nouvelle génération. Ceci, d'après les constructeurs, devrait permettre d'affronter les problèmes du maintien de l'emploi en minimisant les besoins de financement.

Emploi et financement demeurent en effet les deux

problèmes majeurs de cette industrie qui voit d'une part une baisse importante des ventes, et donc des plans de charge, et d'autre part une augmentation des coûts de R.D. plus rapide que l'inflation. Des deux côtés de l'Atlantique ces problèmes sont posés de façon différente.

L'industrie américaine qui domine le marché mondial craint de voir s'affaiblir sa position privilégiée au profit de ses concurrents européens, dont elle redoute une offensive commerciale soutenue par une politique interventionniste des pouvoirs publics. Ayant de graves difficultés financières, elle cherche à coopérer avec l'industrie européenne pour atteindre deux objectifs à la fois : celui du maintien de sa position dominante sur les marchés et celui de l'accès aux sources de financements publics provenant des gouvernements européens.

L'industrie européenne pour sa part, souffrant d'une infériorité de productivité et d'une surcapacité de production manifeste, a un problème primordial à résoudre comment assurer des perspectives valables de marché et donc d'emploi, sans être contrainte à des réductions importantes de capacité de production et sans devenir à terme un simple sous-traitant de l'industrie américaine.

2) Les approches différentes des pays membres de la Communauté

L'industrie britannique, ainsi que les syndicats de ce pays, se sont prononcés clairement en faveur d'une politique de coopération européenne autour des programmes existants et prometteurs, et notamment l'Airbus dans ses versions actuelles et dans ses éventuelles versions dérivées.

Le gouvernement allemand également s'est prononcé pour le support de ce programme européen.

Le gouvernement néerlandais a manifesté concrètement son désir de voir s'ouvrir au sein du Conseil une discussion sur les programmes futurs en application de la résolution du 4 mars 1975.

En Italie, l'industrie, avec l'aide de l'Etat, poursuit l'étude d'une coopération avec Boeing sur le programme 7 X 7.

En France, Dassault et l'Aérospatiale, patronnées par les autorités gouvernementales, poursuivent leurs contacts respectivement avec Douglas et Boeing afin de parvenir à des accords de coopération.

— Dans les négociations Dassault/Douglas l'objet serait un avion moyen courrier dérivé du Mercure avec un nouveau moteur et une nouvelle voilure.

— Dans les négociations Aérospatiale/Boeing l'objet serait un avion court/moyen courrier dérivé du 737, le 7N7, également muni d'un nouveau moteur et d'une nouvelle voilure.

Dans le premier cas la maîtrise d'œuvre resterait à l'industrie française, dans le deuxième cas elle reviendrait à l'industrie américaine.

En outre, les négociations Aérospatiale/Boeing portaient aussi sur une coopération à partir du programme Airbus, et notamment sur un dérivé, le B 10, avion moyen courrier de 210 places. Cette dernière coopération semble cependant présenter des problèmes importants, car elle implique un accord préalable des autres partenaires européens dans Airbus Industrie et elle pose le problème de la maîtrise d'œuvre, Boeing ne paraissant pas disposée à participer en position subordonnée dans un programme de coopération.

Il faut donc constater qu'une fois de plus la recherche des solutions est faite suivant des stratégies différentes au sein de la Communauté. Les uns croient que la coopération intra-européenne peut fournir une solution aux

problèmes d'emploi et de marché car elle peut maintenant bénéficier des grands efforts consentis les années précédentes, les autres estiment que c'est seulement en recherchant un accord avec l'industrie américaine qu'on peut atteindre une telle solution.

3) La stratégie commune proposée par la Communauté

Pour sa part, la Commission des Communautés européennes a fait la synthèse entre ces deux optiques en proposant à l'industrie européenne et aux gouvernements de la Communauté d'établir une stratégie commune de coopération et d'affronter ensemble les problèmes de la coopération avec l'industrie américaine. C'est ainsi que l'Europe pourrait atteindre une dimension lui permettant de négocier sur un pied d'égalité et de sauvegarder ses perspectives d'avenir.

Il est en effet probable que les difficultés que connaît actuellement le transport aérien d'une part et les effets de l'inflation et de l'augmentation générale des coûts d'autre part, rendent inévitable pour les nouveaux programmes un certain degré de coopération et de complémentarité entre la production européenne et la production américaine. Dans ces conditions, l'ancienne querelle sur l'opportunité d'une indépendance totale européenne n'a peut-être plus beaucoup de sens. Mais ce qui demeure chargé de risques graves est la manière suivant laquelle on semble s'acheminer vers cette coopération.

Si l'industrie d'un pays européen conclut des accords de coopération avec un partenaire américain, il faut s'attendre à ce que l'industrie d'autres pays de la Communauté en fasse autant avec d'autres partenaires américains sur des programmes concurrents. On aurait ainsi, en Europe et sur les marchés extérieurs, favorisé la compétition entre les puissants constructeurs américains qui, après avoir bénéficié de notre marché, pourraient alors utiliser nos structures de production, nos capacités technologiques et nos financements publics, dans un jeu où les Européens ne pourraient exercer qu'un rôle secondaire, vu les différences de taille et de productivité. Ceci semble être d'autant plus vrai et inquiétant lorsqu'on regarde l'avenir et surtout l'époque où il sera question de produire les avions de la nouvelle génération. On peut en effet légitimement se poser la question de savoir si ainsi divisés les Européens auront encore la maîtrise et le savoir-faire nécessaires pour affronter les nouveaux objectifs avec un poids suffisant, leur permettant de ne pas devenir de simples sous-traitants de leurs partenaires américains.

III. - Relations extérieures

ACCORD C.E.E./PAKISTAN

Un accord de coopération commerciale entre la Communauté économique européenne et la République islamique du Pakistan a été signé à Bruxelles, le 1^{er} juin 1976.

L'accord représente l'expression concrète de la déclaration d'intention annexée au Traité d'adhésion et relative au développement des relations commerciales de la

Communauté avec les Etats indépendants en voie de développement du Commonwealth situés en Asie. Par l'accent qu'il met sur les buts et les méthodes de coopération bilatérale, commerciale et économique, il a une portée beaucoup plus large qu'un accord commercial traditionnel et il représente un nouveau type de lien contractuel entre deux parties qui n'étaient jusqu'à présent liées que par un certain nombre d'accords sectoriels.

Il prévoit tout d'abord, dans les relations commerciales entre les deux parties, l'octroi réciproque du traitement de la nation la plus favorisée et le degré le plus élevé de libération des importations et des exportations appliqué par les deux parties à l'égard de pays tiers en général.

Les deux parties se sont engagées en outre à promouvoir au maximum le développement et la diversification de leurs échanges mutuels, notamment en encourageant les contacts et la coopération entre leurs organisations économiques, et à s'efforcer d'améliorer leur coopération économique et commerciale dans des pays tiers.

La Commission mixte est l'organisme central responsable du bon fonctionnement de l'accord et chargé d'élaborer, d'étudier et de recommander toutes les mesures pratiques visant à atteindre et à promouvoir les objectifs de l'accord. Dans ses travaux, la Communauté mixte tiendra dûment compte des plans de développement du Pakistan, de l'évolution de la politique économique, industrielle, sociale, écologique et scientifique de la Communauté ainsi que du niveau de développement économique des parties contractantes.

Dans une déclaration annexée à l'Accord, la Communauté indique qu'elle est disposée à prendre en considération les intérêts du Pakistan dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour améliorer le système de préférences généralisées et à examiner au sein de la Commission mixte la possibilité de nouveaux ajustements tarifaires en vue de promouvoir le développement des échanges commerciaux avec le Pakistan. Le Pakistan déclare pour sa part qu'il précisera les secteurs présentant pour lui un intérêt particulier à cet égard.

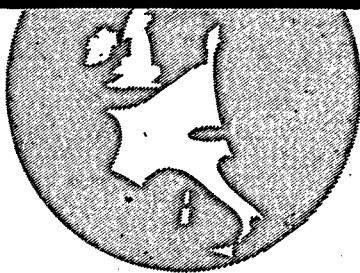
Plus particulièrement, la Communauté déclare qu'elle est prête à examiner au sein de la Commission mixte les moyens de faciliter le commerce pakistanais de riz basmati et (dans la mesure autorisée par l'accord CEE-Pakistan sur les textiles) celui des produits cotonniers.

L'accord entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle les parties contractantes se seront notifiées l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet. Il est conclu pour une période de cinq ans et pourra être reconduit d'année en année, si aucune des parties ne le dénonce six mois avant la date de son expiration, en fonction de conditions économiques nouvelles et de l'évolution de la politique économique de chacune des parties contractantes.

AIDE ALIMENTAIRE

Dans le cadre du programme d'aide alimentaire de 1976, le Conseil a arrêté lors de sa session du 31 mai-1^{er} juin 1976 le programme relatif à la fourniture de lait écrémé en poudre à certains pays en voie de développement et organismes internationaux ainsi que les règles générales relatives à l'exécution de ce programme.

Les fournitures portent sur un volume de 55 000 tonnes de lait écrémé en poudre et se répartissent de la manière suivante (tonnes) :



Afghanistan	200
Bangladesh	4 000
Egypte	800
Ethiopie	500
Grenade	100
Guinée Bissau	500
Haïti	1 000
Haute-Volta	700
Honduras	800
Iles du Cap Vert	450
Ile Maurice	200
Inde	5 000
Jordanie	600
Kenya	200
Mali	800
Malte	100
Mauritanie	500
Niger	350
Pakistan	2 500
Pérou	600

Philippines	500
Rwanda	200
Sao Tomé	100
Sénégal	350
Somalie	850
Soudan	170
Sri Lanka	850
Tanzanie	350
Uruguay	200
Yemen RA	200

ORGANISMES

CICR	2 000
LIGUE SCR	1 000
PAM	20 000
UNICEF	4 000
UNRWA	700
Réserve	3 630

TOTAL 55 000

La libre circulation des avocats et des médecins dans la Communauté européenne

Problèmes actuels

JOURNÉE D'ÉTUDES ORGANISÉE PAR LES CAHIERS
DE DROIT EUROPÉEN A L'OCCASION DE LEUR DIXIÈME ANNIVERSAIRE

BRUXELLES, 3 DÉCEMBRE 1976

-
- 9 h 30** Ouverture par M. Léon GOFFIN, rédacteur en chef des Cahiers de droit européen, professeur à l'Université catholique de Louvain.
- 9 h 45** **Les problèmes des avocats.** — Sous la présidence de M. J. MERTENS DE WILMARS, juge à la Cour de justice des Communautés européennes. Rapports de M. Paul LELEUX, conseiller juridique principal de la Commission des Communautés européennes, chargé de cours à l'Université de Bruxelles, et de M^e Louis PETTITI, avocat à la Cour, secrétaire général de l'Association des juristes européens, Paris.
- 10 h 45** Interruption.
- 11 h à 12 h 30** Discussion des rapports.
- 14 h 30** **Les problèmes des médecins.** — Sous la présidence de M. Robert KOVAR, professeur à l'Université des sciences juridiques, politiques et sociales de Strasbourg. Rapports de M. le Docteur Alan J. ROWE, chef de la délégation du Royaume-Uni et membre de la Commission des juristes au comité permanent des médecins de la C.E.E., président de la commission chargée des affaires du Marché commun à la British Medical Association et de M. Rolf WAGENBAUR, conseiller juridique de la Commission des Communautés européennes.
- 15 h 30** Interruption.
- 15 h 45 à 17 h** Discussion des rapports.
-

Lieu : Auditorium Maurice-Lippens, Bibliothèque royale Albert I^{er}.

Inscription :

Rédaction des Cahiers de droit européen,
Drève des Renards, 6, b^{te} 11 — 1180 BRUXELLES.

Participation aux frais :

750 FB (abonnés aux Cahiers : 500 FB) plus 800 FB pour le dîner de clôture à verser au compte de M. R. O. DALCQ, Cahiers de droit européen, 210-091514-06 (Société générale de Banque).

Les nouveaux **BONS DU TRESOR**

Un placement commode,

Bons établis au porteur ou à votre nom.

*Intérêts versés à votre choix :
3 ans d'avance ou à l'échéance.*

progressif,

*Rendement croissant selon
la durée du placement.*

*Les intérêts augmentent avec
la fidélité.*

sûr,

*Garanti par le Trésor Public,
c'est-à-dire l'Etat.*

et d'un rendement élevé.



Taux actuariel brut annuel

6,50 % à 10,50 %

***renseignez-vous auprès
des comptables publics. Trésor et Poste***

BT 4